IL
COMUNE E LA PROVINCIA
NELLA STORIA DEL DRITTO ITALIANO

STUDII

DI

ANTONIO RINALDI

POTENZA
STABILIMENTO MAGALDI E DELLA RATTA
EDITORI
1881.

A SUA MAESTÀ

UMBERTO I. RE D' ITALIA

CHE DI SUA AUGUSTA PRESENZA

FA LIETA LA BASILICATA

QUESTO MODESTO LAVORO

SCRITTO PER RIVENDICARE

LE TRADIZIONI DEL SENNO ITALIANO

NEGLI ORDINAMENTI COMUNALI E PROVINCIALI

DEDICA L' AUTORE

NEL DI' XXV GENNAIO MDCCCLXXXI.

AVVERTENZA

Il lavoro che presento al pubblico non è schiettamente storico; è invece un saggio di studii storici sulla costituzione e sul governo economico, nonchè dei Comuni, ma anche delle Provincie, nella Storia d'Italia, con riguardo più speciale al mezzogiorno della Penisola. Quindi la narrazione delle loro origini, o delle guerre, o delle parti politiche, o degli atti dei loro uomini venuti in grandezza, sia per virtù, sia per malvagità, rimane fuori del mio disegno.

L'esame dei rapporti fra lo Stato e quei centri minori costituisce la parte sostanziale dell'opera, essendomi studiato di dimostrare, come non è possibile la costituzione ordinata dei Comuni, se manca lo sviluppo del concetto di Stato nella gagliardia delle forze e nella generosità delle virtù civili. Di qui apparisce che la civitas *degli antichissimi popoli d'Italia fu falsa ed anarchica; divenne ragionevole e meglio composta a forme liberali con la romanizzazione della penisola; declinò con la decadenza dell'impero; cadde col totale scioglimento degli ordini sociali dopo la venuta dei barbari, salve pochissime eccezioni; risorse politicamente nell'alta e nella media Italia, ma non ebbe costituzione temperata dal principio superiore di Stato, mentre nel Napoletano si rialzò con la Monarchia Normanna, si rinvigorì sotto la dominazione degli Svevi, sciupò le sue forze al tempo degli Angioini, sollevossi ad altezza mirabile con gli Aragonesi, decadde nel Vice-Reame, fece i primi tentativi di rinnovarsi*

con Carlo III., discese molto basso con la legislazione Francese, non si ricompose a giusta autonomia se non nel 1860.

Questa vece alterna di cadute e di risorgimenti si spiega col principio di Stato, e dimostra perchè la coscienza moderna ripugna inconsapevolmente al proposito di riordinare il Comune e la Provincia a somiglianza delle Repubblichette, e dei contadi del Medio-Evo, riposandosi più serenamente sulle forme portate dalle leggi Giulie, e dagli ordinamenti municipali Aragonesi.

Un altro scopo rilevantissimo hanno avuto le mie ricerche, quello cioè d' interrogare la storia sullo spirito del popolo nostro, ed ho trovato che indomabilmente aspira alle forme rappresentative. L' individualismo greco, o germanico non è conforme all' indole riposata dei nostri Municipii.

Gli strumenti dei quali ho stimato avvalermi non sono già le sole autorità degli scrittori, usi a ripetersi l' un l' altro, ma le fonti più sicure, consistenti nelle leggi e nei documenti. Codeste fonti mi hanno permesso di ricostruire l' ambiente giuridico in cui viveano gli antichi scrittori, sì per intendere meglio le loro opinioni, e sì per scegliere un partito su certe controversie intorno alle quali fu disputa nella scuola e nel foro.

Del Comune non è dato parlare storicamente senza toccarsi pure del feudo, che or scese, ora risorse in ragione inversa del rinnovamento, e della decadenza dei Comuni. Potere legittimo di Stato, manifestazioni storiche del feudo, e moto intimo dei Comuni sono le parti fondamentali del mio lavoro.

Trovare nella storia gli elementi costitutivi del Comune e della Provincia, ricavarne gli ammaestramenti opportuni per risolvere i più gravi problemi amministrativi, ricercare come fu disciplinato il suffragio universale, protetto l' interesse dei ceti, assicurato il patrimonio delle città, risoluta la grave questione del decentramento amministrativo, aggiungendo allo studio comparato delle leggi moderne quello delle antiche istituzioni, tutto ciò costituisce la tela del mio lavoro. Sono io riuscito? Al lettore il giudicarne; ma ricordi però che gli presento un saggio di studii storici, non una storia compiuta.

CAPITOLO I.

1. Motivi del risveglio degli studii storici di dritto comunale in Europa. 2. Necessità di farli in Italia, per liberarsi dalle trasmodanze della imitazione straniera. 3. Continuazione. 4. Corso generale della storia de' nostri municipii. 5. Apparenti contraddizioni tra la forma politica dello Stato e l' ordinamento dei Comuni; la giusta e razionale costituzione di Stato si trae dietro la buona formazione dei municipii. 6. Rapporti logici tra il concetto di Stato e quello di Comune. 7. Ripruove storiche: tendenza degl' italiani verso le forme rappresentative. 8. Teorica del discentramento; come fu risoluto dalle passate legislazioni? 9. Continuazione; utilità degli studii storici di dritto amministrativo, e loro indirizzo pratico. 10. Questi studii sono volti più particolarmente alla storia del Napoletano: ragioni.

1. Molto giudiziosamente notò il Beuker, che il risveglio delle ricerche istoriche sui Comuni è nato in quasi tutte le nazioni dallo studio delle riforme comunali e provinciali, non essendovi alcuno, il quale non sia persuaso della stretta relazione che esiste fra il diritto pubblico e le istituzioni municipali, considerate nei loro precedenti storici. Quindi negli anni 1818 e 1819 la Francia fu dotata di eccellenti opere; in quel torno di tempo, e per le stesse occasioni, entrarono nel nobile arringo il Belgio, l' Inghilterra e la Germania (1). E fu giusto, poichè dopo il farneticare della Rivoluzione Francese, e l'insolente imporsi della volontà Napoleonica a diverse nazioni, ciascuna si ripiegò sopra sè

(1) **Beucker** — *Disquisitio de origine iuris municipalis Frisici, p. 31 e 32. Traiecti ad Rhenum 1840.*

stessa, e non trovò scampo, che nel ricercare il proprio carattere fra le ruine del passato. Era lo spirito di nazionalità che si rialzava dalla oppressione, e veniva ricostruendo sulla propria civiltà le nuove istituzioni. D'altro canto le tendenze generali del secolo XIX, preparate dagli studii del XVIII, e sviluppate dalla scuola storica sorta in Germania, non poteano venir meno in questo argomento, che è pur tanto vitale pel benessere delle nazioni.

In questo moto operoso di studii entrò pure l'Italia, come vedremo a suo luogo, e le opere del Pagnoncelli, dello Sclopis, del Troya, del Cibrario e di altri moltissimi svelarono il trapotente bisogno nazionale di opporre le patrie tradizioni alle irrompenti istituzioni straniere. Non prevalsero da per tutto codeste antiche tradizioni; ma n'ebbero colpa i tempi e i falsi governi, non il silenzio della scienza giuridica.

2. Ed ora che l'Italia si affatica a ricomporre le sue eggi sopra basi schiettamente nazionali, non vorremo noi cercarle queste basi?

Giustamente si pensa che le forme rappresentative, appoggiate alla volontà popolare, sieno indispensabili al retto movimento civile dei Comuni, e molto si studia intorno al modo di migliorarle; ma non vi ha scrittore di dritto amministrativo, che non si creda in debito d'inneggiare al governo locale Inglese e proporlo ad esempio. Opera utile ai male accorti fece il Di Bernardo, col metterli in guardia contro gli effetti di codest'anglomania, esaminando gl'istituti già saliti in tanta nomea, e dimostrando che per noi costituirebbero un regresso, anzichè no (1).

N'ebbe voce di anglofobia; ma il rimprovero ci pare ingiusto. Potrebbe aggiungersi l'autorità non sospetta del Fischel, il quale dice che vi ha grande apatia nell'ammini-

---

(1) **Di Bernardo** — *L'amministrazione locale in Inghilterra* — *Palermo 1877.*

strazione locale Inglese, massimamente per l'istruzione e la viabilità: « quell'affetto pio, quell'amore che si riscontra nel-
« l'uomo del continente, sia Tedesco od Italiano, che lo lega
« alla terra natale, non si trova fra gl' Inglesi........ Il ricco
« possessore che non dimora nella città, non ha, se si ec-
« cettua il mantenimento dell'ordine pubblico, se non un
« interesse negativo nell'amministrazione municipale, quello
« cioé di pagare il meno possibile d'imposte » (1).

Eppure se si cercasse il vero e sano diletto degli studii, non disgiunto dall'utile, si terrebbe altro cammino. Perchè noi ci sentiamo tratti con maggior affetto allo studio della storia nostra, anzichè di quella degli altri popoli? E perchè, fra questi, scegliamo piuttosto i popoli ch'ebbero comunanza di origine con noi? Perchè anche tra i diversi periodi della storia nostra ci è più grato fermare l'attenzione su quelli delle repubbliche e della formazione dei nuovi Stati, che non sugli antichissimi tempi di Roma? La ragione è palpabile; la conoscenza dei fatti dei nostri maggiori è quasi la conoscenza dei fatti nostri; ai popoli di altra razza ci sentiamo più estranei, che non a quelli cui siamo legati dall'unità della stirpe; dalle condizioni antichissime del vivere italiano, dopo tanto correre di secoli, ci dice dentro l'anima nostra che siamo giá abbastanza lontani. Invece, studiando il rinnovamento de' Comuni, sentiamo quasi il rinnovamento di noi stessi, e vedendo come sulle turbolenze delle parti politiche si venne formando un potere più saldo, ci pare di uscire da un vivere tempestoso e mal fermo, per godere serenità di pace.

Non è l'eco dei fatti passati che si ripercuote nell'animo nostro; è un sentimento più forte che c'investe e ci agita potentemente, facendoci parere quei fatti antichi, come fatti della vita nostra.

---

(1) **Fischel** — *Storia della costituzione inglese* — *Lib. 6.*, *Parte 2.*, *Cap. 5.*

E così pure si spiega, perchè lo studio delle leggi romane ha maggiori attrattive, che quello delle legislazioni moderne degli altri popoli, purchè si scelgano fra le disposizioni del dritto romano, non già quelle che regolano condizioni storiche definitivamente cessate, ma le altre che riferisconsi a condizioni non ancor morte.

Se uomo di carattere è colui, che ascolta le voci interne della sua coscienza e non si fa scimmia d'altrui, popolo di carattere è quello, che interroga sè stesso, e provvede ai bisogni, ond'è circondato, con le maniere che gli vengono indicate dalla propria esperienza, senza camminare sulla falsariga delle straniere istituzioni.

Ciò però non vuol dire vita chiusa ad ogni studio comparativo. Guardare le azioni altrui, per imitare le buone, è sempre lodevole; ma invece di farsene norma servilmente, è uopo renderle proprie e farle parti di noi stessi. Così è pure dei popoli; copiare la costituzione Belga, o Inglese, o Francese, come sovente si è fatto o si è proposto, è servitù di animo, è abbandono del proprio essere, é contraffare gli altri popoli. L'Italia ha un carattere proprio, siccome venne delineandosi giù per la china de' secoli; or, perchè suicidarsi moralmente, non serbare incolume la propria indole, non rimanere nelle leggi qual'è, e dev'essere?

3. Ricostruendosi scientificamente il passato, i legislatori possono scegliere il buon seme da cui è germogliato il presente, e farlo più riccamente fruttare. L'erudizione, intesa a questo modo, non è vuota e sterile; è anzi feconda, perchè concorre a creare nuovi mondi di luce dagli spezzati rottami del mondo vecchio. Si crea la scienza nuova, non già fabbricando sistemi a capriccio, ma rinsanguinando la vita nuova con gli elementi della vita antica. (1) Chi vuol tenersi

(1) Egregiamente scrisse il **Trezza** intorno alla lingua, che a somiglianza del dritto, è pure un lato importantissimo della vita de' popoli. « Non è rifabbricando le forme già

lungi da' difetti del dommatismo nelle leggi, si deve affidare alla esperienza storica, ch' è il vero sistema positivo nel dritto, il quale ricerca nella storia la ripruova della soluzione di certi problemi sociali. Gli studii storici rinvigoriscono la vita presente, quando invece di badaluccarsi esclusivamente sugli intrighi delle Corti, sulle infedeltà de' Principi, sulle scene tristissime di sangue, si fanno campo piuttosto del movimento intimo delle istituzioni civili.

Noi dunque studieremo le diverse manifestazioni storiche del concetto rappresentativo nell' amministrazione civile, accennando quale fu nelle città antiche sino alla guerra sociale, a quale altezza poggiò con le leggi Giulie, come ridiscese basso sotto l' Impero, quanto fu debole e quasi inavvertito ne' secoli più bui del medio evo, come tentò rialzarsi col risorgimento dei Comuni e degli studii giuridici, a qual punto supremo di perfezione giunse, quando lo Stato si venne ricostituendo; e conchiuderemo che il principio di rappresentanza ha seguito costantemente le fasi della costituzione dello Stato.

Dimostreremo inoltre da un lato quali furono i riposti intendimenti degli autocrati, nel pubblicare le leggi ordinatrici de' Comuni, e li troveremo ne' consigli della politica, che non potè mai chiudere l' occhio su le prime forze dello Stato, or deprimendole, or risollevandole; dall' altro lato studieremo le tendenze intime de' Comuni, considerati come associazioni volte ad uno scopo, aventi vita propria e leggi naturali che ne costituiscono la essenza. Da un tal punto di vista possiamo affermare sin da ora, che la coscienza civile di queste associazioni, viventi in sè e per sè,

---

» spente che si comprende e si utilifica questa lingua, nè congelando, se m' è lecito à
» dire, il sangue delle nostre idee in un vecchio cadavere; è lo spirito antico che vo-
» gliamo che ricircoli nelle vene moderne; è la lampada della vita, *vitae lampada*, che
» vogliamo che trapassi di secolo in secolo; nè il latinista cerca così minutamente la
» ragione storica delle forme, se non perchè sa che in esse e per esse s' è svolta la
» vita di quel popolo che ci fu padre (**Trezza.** *Studii critici, p. 241, Verona 1877).*

ripudiò costantemente la partecipazione individuale a tutti gli atti amministrativi e dispositivi, riposando piuttosto sul concetto di una rappresentanza che sintetizza le aspirazioni ed i bisogni dell'universale, e che è pur tanto conforme al genio italiano, ispirato sempre dal gagliardo sentimento di nazionalità.

4. Queste considerazioni spiegano un altro fatto, che dovrebbe richiamare la più seria attenzione del filosofo, perchè si porge in sembianza di paradosso storico. La partecipazione dell'universale cittadinanza agli affari più gravi del Comune, e che suol essere indizio del principio democratico, il quale invade le libertà politiche e civili, si riscontra nei tempi e nelle condizioni storiche maggiormente opposte; e quando il bacio della libertà sorrise ai civili consorzii, e quando la tirranide pesò bieca e maligna sulle sorti de' popoli.

Le antiche città d'Italia, composte a democrazia, decidevano nei Comizii gli affari più rilevanti; quelle ordinate ad aristocrazia non prescindevano tampoco dal concorso di tutti i cittadini, *uti singuli*, alle dichiarazioni di guerra, ai trattati di pace, alle vendite del patrimonio comunale. Dopo la guerra sociale, cominciò un lavoro di ricostituzione dei Comuni, e per effetto delle leggi Giulie, dall'anno 709 in poi, le deliberazioni passarono dal popolo alla Curia. Mentre si disfaceva l'unità dello Stato per la divisione dell'Impero, le Curie discesero a non più vista bassezza; e fu maraviglia come, imperando Leone, e quando la barbarie invadeva uomini e cose, tornò viva la partecipazione diretta di tutti i cittadini all'alienazione dei beni della città, riconducendosi le deliberazioni dalla Curia al popolo. Irruppe più funesta la barbarie, ed al concetto di rappresentanza fu costituito quello di dominio. Risorte le repubbliche con pienezza rigogliosa di vita politica e civile, si tornò a decidere nei Comizii delle guerre, delle finanze, dei debiti, e delle ven-

dite, riproducendosi le forme antiche. Ma come tosto il concetto di Stato venne risorgendo qua e là, ricomparvero gli ordini rappresentativi della *Lex Julia municipalis*, le città maggiori ordinarono i Comuni dipendenti, e Ferdinando di Aragona diede istituzioni rappresentative, limitando la partecipazione immediata dei cittadini ai pubblici affari, col chiamarli soltanto di tre in tre anni alla elezione dei Consiglieri. Corrotta la Monarchia, ed oppressi i popoli della penisola da Autocrati stranieri che esercitàvano la loro sovranità per mezzo di Vice-Re, si disfecero un'altra volta gl'istituti rappresentativi, ed il popolo fu novellamente chiamato ad assembrarsi nei Parlamenti, non che per eleggere i suoi amministratori, ma anche per deliberare sulle vendite, sui debiti e sugli appalti. La rivoluzione francese portò senza dubbio l'elemento democratico nel dritto, abbattè il feudalismo, affrancò i popoli; ma non migliorò le sorti dei Comuni. Anzi le torse a peggio, poichè volendo accentrar tutto, spense la vita locale inaugurando il sistema delle nomine governative dei Decurioni, Sindaci, Cancellieri e Tesorieri. L'esempio fu seguìto, segnatamente dal Borbone di Napoli, e solo dopo la rivoluzione del 1860, il concetto della rappresentanza riapparve con indirizzo autonomo ad allietare la vita civile del popolo.

Questa è la storia nostra; storia di contraddizioni frequenti tra la forma dello Stato e quella dei Comuni. Ma chi vorrà seguirci, troverà per entro questo lavoro la spiegazione dei denotati paradossi, e rileverà che la contraddizione storica è soltanto apparente, poichè la razionale costituzione dello Stato, rappresentante vivo della unità nazionale, trae seco l'ordinata costituzione dei Comuni; la tirannide si appoggia alle scompigliate violenze della oclocrazia; fra l'un sistema e l'altro vi è la semplice esagerazione del concetto di Stato, e questa esclude del tutto i particolari cittadini dal banchetto della vita pubblica. Od in altri termini, il forte e

razionale principio di Stato porta seco un moderato sistema locale rappresentativo; questo cessa del tutto e perde ogni efficacia, allorchè per miseria di tempi si attenua il principio di Stato; la esagerazione di codesto principio produce l'accentramento e la inefficacia totale della volontà popolare.

5. Questa osservazione storica trova una perfetta corrispondenza con le leggi logiche delle funzioni dello Stato. E qui per costituzione razionale dello Stato, intendiamo quella, che si appoggia al principio di nazionalità, che non si fraziona in piccoli poteri sopra le diverse parti di un sol popolo, che non subisce la prepotenza degli stranieri. Unità ed indipendenza costituiscono i caratteri essenziali del sodamento tra popolo e Stato.

Fermata questa idea, che oggi soltanto possiamo dire in Italia completamente accettata e convertita in coscienza pubblica, ne discende che, costituito organicamente lo Stato, si deve ripiegare sopra sè stesso, perfezionare i singoli ordini rappresentativi, svolgere e proteggere tutte le forme in cui si rompe la infinita ricchezza della vita del popolo. Non la sola realizzazione del dritto, non la sola attuazione della legge morale, non la sola malleveria della libertà costituisce la sua missione; questa è ancora più alta e comprensiva, poichè abbraccia gl'interessi morali, giuridici, economici ed intellettuali. Ovunque si ha una manifestazione della vita, interviene lo Stato a disciplinarla, e proteggerla. E poichè l'individuo si manifesta nella famiglia, nella classe e nel Comune, uopo è che lo Stato, accertando codesti fenomeni sociali, ne garentisca, e ne ordini meglio lo svolgimento. Ecco perchè ove lo Stato è falso, sia per essere straniero, sia perchè debole, abbandona i Comuni e le classi alla loro spontaneità di azione; ed allora, se ci ha soverchiante rigoglio di vita, essi cadono nell'anarchia, ed escono dalla loro orbita naturale, divenendo associazioni politiche e statocrazie; se invece ci ha soverchia povertà di forza coesiva,

muoiono sotto la mano di un grande, che a sè infeuda classi e Comuni.

6. Non è già che nella storia si trovino nettamente compresi e delineati codesti concetti.

Il genere umano spesso è stato ed è incosciente; e compie i suoi destini senza sapersene rendere ragione. Il fatto però è questo; la scienza viene elaborando poscia i portati della storia, e li riveste del suo nobile paludamento. Quando lo Stato si formava (esempii, dopo la guerra sociale, e dopo lo avvenimento degli Svevi, degli Angioini e degli Aragonesi), non si obbediva ad un concetto a priori; se si poneva mano alla riforma dei Comuni, egli era per un bisogno indistinto e cieco, ma pur profondamente sentito. Risorgeva lo Stato; dunque dovevano risorgere e riordinarsi i Comuni. Quando all'opposto lo Stato declinava, sia per interna corruzione, sia per straniere dominazioni, quel bisogno avvertivasi meno; ed i Comuni rimanevano abbandonati a sè soli. Allo Stato vien poi la dottrina a dare coscienza di se stesso, a fargli comprendere le proprie funzioni, i suoi obblighi e i suoi dritti; ed allora la scienza ricava dalle voci segrete della storia il vero diritto dello Stato, che lo mette in legame strettissimo coi Comuni. In questa maniera la scienza non diviene pettegola e vuota, ma toglie dalle lezioni della storia gli elementi del suo progresso. È il motto del Galilei, passato in retaggio a tutti i positivisti, *provate e riprovate*.

7. È bene inoltre fermare sin da ora, che la tendenza continua ed indomita delle popolazioni Italiane è stata sempre rivolta alle forme rappresentative locali, quando pure la malizia dei governi poneva le garantie del patrimonio comunale nelle mani di tutti i cittadini; onde si vede che il nostro popolo, sebbene abbia dovuto spesso piegare alle leggi bugiardamente liberali, le ha accettate soltanto esternamente, chè spesso fra le più opposte condizioni di cose,

è, a dir così, scappata fuori la rappresentanza, se non di diritto, almeno di fatto (1).

8. Uno studio organico sulle tendenze del nostro popolo, sui legami del Comune verso lo Stato, e sugl'insegnamenti della storia, varrà a risolvere la più grave delle questioni fra quante oggi se ne dibattono; quella cioè del discentramento. Oggidì i Comuni non sono dislegati e scissi fra loro con autonomia completa verso il potere centrale. Non sono oggi come uscirono dalla pace di Costanza, ricchi di forza propria, senza una potestà superiore che ne componga i dissidii, ne freni i traviamenti, ne raddrizzi le inconsulte determinazioni, ne tuteli lo sviluppo economico e civile.

Non sono tampoco perfettamente asserviti al potere centrale, in guisa da mancare di ogni autonomia, come da lunga pezza succede in Francia, e come avvenne in Italia dopo la caduta delle repubbliche fino ai nostri ultimi tempi. Dibattutesi con ogni ragione di argomenti le due opposte teoriche del *pieno accentramento e dell'incorretto discentramento,* la civiltà si é infine accorta, che lo Stato non può vivere vita rigogliosa senza un largo sviluppo delle società minori da cui risulta; come, per converso, scade e precipita, se ritira del tutto la sua potestà direttiva dallo svolgimento della vita comunale. Il panteismo ed il subiet-

---

(1) **Giuseppe Ferrari**, ingegno poderoso, osservò contro Giannone, che la Storia non consiste nella narrazione dei soli fatti dei Principi, e dei Legislatori, cui sarebbe rimasto estraneo il popolo, mentre a niuno può riescir dubbio, che questo è il vero fabbro dei suoi destini, e la storia vera si narra piuttosto rilevando l'azione dei popoli, anzichè quella dei conquistatori e dei Re (**Ferrari**, *La mente di Pietro Giannone L. 3).*

Il giudizio è esatto; ma negandosi qualunque parte all'azione dei grandi, si esagera e falsa la storia, perchè se l'esclusivismo degli antichi sistemi dimenticò i popoli, l'esclusivismo del nuovo sistema spezzerebbe o renderebbe inesplicabili i moti più certi delle nazioni, spesso cagionati od anche semplicemente agevolati dalle condizioni esteriori del Governo. L'esagerazione del sistema trasse il lodato scrittore al fatalismo, in cui muore la iniziativa dei popoli e dei Sovrani, trovandosi in conclusione, invece dell'uomo libero, l'uomo macchina, il quale si muta o si riproduce in certi periodi fatali, antecedentemente contati, come le ore (**Ferrari**, *Teoria dei periodi politici — Milano 1874).*

tivismo, sistemi falsi ed esclusivi in filosofia, generano rispettivamente l'onnipotenza dello Stato e l'anarchia in politica, l'accentramento cieco ed il discentramento scomposto in amministrazione.

Possiamo dire che questo giusto mezzo si è trovato? Non è piuttosto vero, che il moto delle idee si spinge ora verso un esagerato discentramento? Ei pare che sí: a niuno può sfuggire il fatto, che la dottrina prevalente aspira a sciogliere i vincoli di soggezione verso lo Stato, a rendere i Comuni altrettanti corpi autonomi, e quasi repubblichette, in cui la libertà dei prestiti, delle vendite, del muoversi intero, non debba essere sommessa ad alcuna norma o potere superiore. La questione di un moderato accentramento fu nobilmente risoluta dai nostri maggiori. Liberi costantemente i Comuni di scegliere i loro rappresentanti di propria fiducia, non erano limitati nella loro azione, ed avevano la piú perfetta autonomia. Se non che negli affari più importanti, cioè vendite e prestiti, dovevano dipendere da una superiore autorità. Il Re, il Giustiziere, il Preside, il Regio Collaterale Consiglio esercitavano la potestà tutoria, come ramo di giurisdizione volontaria affidata al potere giudiziale. Nell'interno del Comune sviluppavansi pure alcuni interessi generali, come la polizia ordinaria, l'amministrazione della giustizia, la pubblicazione delle leggi ed altro; e tutto questo era commesso ad un Magistrato locale, talvolta eletto pure dal popolo, ma più sovente, ed in tempi nei quali era meglio ordinato il concetto di Stato, dal Governo. Così il Comune pigliava il suo posto naturale nella Provincia e nella Nazione; libero negli interessi locali, limitato negli atti che potessero comprometterlo seriamente, vincolato negl'interessi generali.

9. Coloro che si sono messi allo studio di questo, che è il più arduo problema di diritto amministrativo, non hanno pensato ad interrogare la storia, dalla quale avrebbero ap-

preso le determinazioni della coscienza nazionale. Quindi dettero nel vizio del dommatismo e del dottrinarismo, talora sollevando i Comuni ad una vita sciolta da ogni dipendenza gerarchica dalle supreme potestà dello Stato, e tal'altra riducendoli a mere associazioni civili disciplinate, comandate, tiranneggiate dalle autorità governative; aere non spirabile nel primo caso, perchè fa venire il capogiro; morto nel secondo perchè rappresenta il pantano della vita. Nè tali vizî si possono cansare, perchè in questa materia la politica ci entra sempre, quando di straforo, e quando direttamente; onde nasce la grande difficoltà di costruire un sistema razionale e stabile, cui riesca resistere alle passioni, e agl'interessi mutabili delle parti politiche.

Due vie soltanto portano a farci conoscere quale possa essere il vero e più solido ordinamento dei Comuni, che oggi dicesi *assetto*, e che pure ad ogni scossa politica suol trovarsi male in assetto; la storia delle istituzioni e lo studio del carattere nazionale. Entrambi si danno la mano, e ne fanno comprendere che la forma politica, qual ch'essa sia, democratica o monarchica, non può, nè deve avere efficacia sulla formazione dei Comuni — che la gagliarda costituzione dello Stato pone ordine in essi — che al carattere Italiano ripugna così l'individualismo ellenico e germanico, come il cieco accentramento Francese — che infine gli abiti nostri e le nostre tendenze richiedono la vita rappresentativa nei Comuni ed un vincolo mite di legale dipendenza dalla potestà dello Stato.

La scienza, per essere seria e non vacua, deve uscire dalla solitudine, dagli ideali e dalle astrazioni. Condizione di vita e di sviluppo è il discendere nella vita e guardare come essa si muove e per quali organismi si svolge. Quindi la scienza del dritto comunale deve guardare l'uomo nel Comune e nei tanti interessi che compongono codesto organismo, ed esaminare come opera l'individuo nella sua classe,

come suole coordinare la sua vita a quella degli altri, come si sente limitato rimpetto alla forza dello Stato, come infine sa far valere la sua individualità in mezzo a tutti e contro tutti, pur venendogliene circoscritta l'azione. É questo il campo vero e positivo della scienza amministrativa. La quale, perchè si riferisce alle condizioni speciali dei diversi popoli, tramezzando fra la scienza del dritto privato, e quella del dritto pubblico, deve necessariamente apparire diversa presso le diverse nazioni. Studiare le teoriche di dritto amministrativo nelle opere Inglesi, Belghe, o Francesi, vale studiare la vita di quei popoli, e non già quella del popolo italiano. Parimenti studiare una teorica antica senza riferirla al vivere presente, significa evocare morte memorie, le quali non possono giovare alla vita, appunto perchè sono morte. La scienza deve abborrire dal vecchiume, come dal forestierume, non altrimenti che dalle vuote astrattezze.

Il Comune non è fatto dalla scienza, le classi sociali non ripetono il loro essere dal soffio del sapere: l'uno e le altre sono fatti naturali, che la scienza può spiegare, ma non produrre. Sia dunque contento il Legislatore, primo Sacerdote della scienza del dritto, di accettare codesti fatti e disciplinarli secondo le leggi interne del loro essere, non secondo certi principî astratti. La floridezza dei Comuni non viene da' sistemi scientifici; son questi invece che debbono sgorgare dalla esperienza antica e quotidiana. Platone non salvò la repubblica con le sue idee filosofiche.

10. *Ultima avvertenza* — Questi studii si fanno su tutta la penisola, ma con riguardo più speciale alle provincie Napoletane, tra perchè lo Stato qui si formò più presto, e con le sue continue mutazioni interne si ripercosse costantemente sulla formazione de' Comuni, e perchè torna bene colmare un vuoto nella storia dei municipii Italiani, rilevando come non furono del tutto poveri di fatti egregî quelli del Napoletano.

Quando si parla della vita dei Comuni, credesi che la partecipazione di tutti i cittadini ai pubblici negozii si sia verificata soltanto nell'alta e media Italia; ma anche quì, se si toglie il tristo potere del feudalismo, e la niuna partecipazione ai movimenti politici, la vita civile comunale era libera e sciolta da ogni impaccio; nè mancava un certo lodevole sviluppo del principio di rappresentanza. Di fatti, erano i cittadini, che sceglievano il loro Sindaco e gli Eletti; il primo era il più naturale rappresentante della Università, così nei giudizii come negli affari amministrativi, ma non poteva compiere alcun atto eccedente l' amministrazione, senza convocare prima tutti i cittadini a suono di campana; l'adunanza pigliava nome ora di parlamento, ora di consiglio generale; erano esclusi soltanto i minori di 14 anni, le donne, i forestieri, gli stipendiati e salariati del Comune e coloro infine che avevano lite o debito con lo stesso.

Di qui si deduce, siccome abbiamo premesso e verremo dimostrando, che ad eccezione de' politici rivolgimenti e di una maggior esuberanza di vita pubblica, per cui tanto grandeggiarono i Comuni dell'alta e media Italia, si errerebbe a partito, quando si volesse sostenere, che i Comuni nella parte bassa della penisola, si fossero ridotti a semplici associazioni civili.

Non neghiamo che le prepotenze del feudalismo e la falsità del governo Vice-Reale, mandarono in basso le fortune comunali; ma la storia nostra non si chiude soltanto nel periodo del Vice-Reame; vi furono altri tempi di maggior splendore, e studiandoli pazientemente, la scienza del diritto ne toglie insegnamenti opportuni.

CAPITOLO II.

11. Tempi remotissimi d'Italia: carattere degl' italiani e confronto con quello de'Greci: costituzione dei distretti, coi *fora et conciliabula*: si adombra il concetto di nazionalità con le istituzioni dei *convivia Tribulia, concilia publica, foedera, isopolitia.* 12. Costituzione della città in Italia: il senno italiano, per naturale tendenza agli ordini rappresentativi, si tenne lungi dall'individualismo greco.

11. Del governo civile degli antichi popoli d'Italia nulla o poco si può dire con coscienza sicura, poichè la Storia dei prischi elementi di civiltà è tuttora avvolta in favole e leggende. Sola cosa certa è, che la mitezza del clima, la feracità del suolo e la vicinanza del mare coi suoi facili approdi furono condizioni favorevoli allo sviluppo della vita agricola e commerciale; onde il sorgere delle città e delle ville. Una voce leggendaria raccolta da Eliano le faceva ascendere a 1197 (1); ma della forma e degli ordinamenti interni di amministrazione si sa ben poco, fino alla guerra sociale.

D'ordinario gli storici antichi si occupavano di Roma soltanto, e, benchè soventi volte avessero toccato delle altre città, il fecero per quanto esse poteano avere attinenze e rapporti con Roma, rimanendo tutto il resto argomento non curato e coverto da densissimo velo.

Solo si può in modo generale affermare col Savigny,

(1) **Eliano**, *Variae historiae, lib. 9, cap. 16.*

che furono libere le antiche città, perchè *nel libero reggimento è riposto il carattere fondamentale dell' Italia* (1).

Spesso a chi vuole indagare le piú remote origini della civiltà italiana ricorrono tosto alla mente le storie greche, per una certa comunanza di origine (2). Però sebbene sieno entrambi i popoli della stirpe aria, e nei tratti fondamentali del loro carattere, della lingua e delle leggi riescano a molta somiglianza, nondimeno ebbero nella vita comunale e regionale grandi differenze, prevalendo nel popolo greco l' individualismo e nell' italiano la sociabilità rappresentativa. Bene osservò un chiarissimo scrittore vivente, il Comparetti, che d'ordinario i dotti d'oltr'alpe hanno il vizio di giudicare le idee e i sentimenti del popolo romano con quegl' istessi concetti, con cui giudicano il popolo greco, tenendo sempre la nazionalità greca innanzi alla mente (3). Roma fu un popolo eccezionale, perchè sorto e venuto su con un senso pratico della vita, che altrove si sarebbe indarno cercato; ebbe coscienza sicura della propria missione storica, cioè di assumere il supremo indirizzo della vita e del dritto in Italia, costituendo con la romanizzazione della penisola uno Stato formidabile, ma giusto; quindi venne dai suoi inizii soverchiando le città minori; ed incorporandole nel nuovo Stato, finchè non giunse a compierlo del tutto dopo la guerra sociale; e di ciò non diede esempio alcuna città della Grecia. Nè il paragone può tornar ra-

(1) **Savigny** — *Storia del Dritto Romano nel medio evo, lib. 1. cap. 2.* — **Puchta**, *Storia del Dritto presso il popolo romano, lib. 1. §. 65.* — **Mommsen**, *Storia romana, lib. 4., cap. 10.*

(2) » Tutto prova che i popoli Greci ed Italici, i quali finirono col prendere stanza » nelle due Penisole, vissero un tempo in qualcuna delle contrade dell' Asia Minore, at- » traverso le quali emigravano, in un solo consorzio; e in questa unione quel molto » che hanno di comune si maturò, come quel molto che hanno di diverso, si andò estrin- » secando più tardi, quando, sciolto quel consorzio, ciascuno posò nelle sedi che pre- » scelse, e dove li trova la Storia ». (**Bonghi**, *Storia antica in Oriente e in Grecia,* » *pag. 210, Milano 1879*).

(3) **Comparetti**, *Virgilio nel Medio-Evo, pag. 7., Livorno 1872.*

gionevole fra il popolo greco e quello delle altre città d'Italia, in un periodo anteriore alle occupazioni romane, quando cioè erano abbandonate alla spontaneità della loro azione, poichè mentre la Grecia fu aborrente dalle forme rappresentative comunali, in Italia non v'ebbe città che non aspirasse a trasferire la trattazione degli affari dai comizii alla curia. In Grecia non si potè giungere a formare uno Stato forte e preponderante nei destini della Nazione; in Italia fu questo un prepotente bisogno di tutt'i tempi. Pronti a farne la dimostrazione nelle condizioni più diverse della civiltà, quì la presentiamo per i tempi più antichi.

In questi tempi il concetto di nazione non era gran fatto sviluppato. Prevaleva invece il sentimento del regionalismo, sia per la differenza, non ancor bene accertata, delle origini, sia per quella modificazione profonda che suol succedere nello spirito umano, per diversità di commercii, di luoghi, d' idee e di bisogni. Pare che le popolazioni italiane antiche vivessero in tribù, o più chiaramente in distretti; « ma in caso di guerra era costruito un castello « (*arx*, *castellum)*, che serviva di rifugio agli abitanti del « distretto, e ne proteggeva le divinità (1). Sembra altresì che al castello rimanessero uniti giuridicamente, e per un intimo rapporto di comunanza d' interessi, tutti gli abitanti del distretto, onde via via si veniva rendendo più popolosa quella località, e diventava il capoluogo del distretto (2). Tutta la popolazione conveniva ai comuni mercati, ai giudizii, alle udienze, ai consigli, ed ai sacrifizii comuni in luoghi determinati che pigliarono il nome di *fora* o *conciliabula*, in cui si concentrava il commercio di tutti quelli che appartenevano allo stesso distretto (3).

(1) **Marquardt**, *Amministrazione pubblica Romana, pag. 3 e 4.* — **Mommsen**, *Storia Romana, Lib. 1. Cap. 3.*

(2) **Marquardt**, *ivi, ivi.*

(3) **Marquardt**, *ivi.* » Tutti questi distretti erano nei tempi antichi politicamente so-

Dal distretto si passò alla regione, come dal sentimento della vita comunale e distrettuale a quello della vita provinciale e regionale. I distretti di una medesima tribù cominciarono a stabilire fra loro commercii ed alleanze; onde le istituzioni più larghe dei *convivia Tribulia*, *concilia publica*, *foedera*, *isopolitia*. Le diverse tribù si univano a certi conviti, nei quali naturalmente le piccole e le grandi città mandavano i loro rappresentanti; ed era questo un mezzo efficacissimo per cementare meglio la unione, riconoscersi scambievolmente, ed intendersi sui comuni bisogni (1).

Se codesti conviti avevano luogo ogni anno, i *concilia publica* tenevansi nelle occasioni più gravi, come di guerra, di pace, di commercio interno; e vi erano luoghi designati, ove tali riunioni celebravansi (2). Il *foedus* era proprio un trattato di confederazione tra i diversi popoli, per la guerra e per la pace (3). L'*isopolitia* fu definita dal Grauer così: *est foedus duorum populorum aequissimo jure, quo uterque suam civitatem cum altero ita communicabat, ut, si cui civium ex sua patria in urbem sociam se conferre placuisset, ibi ipsa immigratione plene civitatis particeps fieret* (4). Era una perfetta comunanza di dritti civili, come di commercio, di connubio, di giudizii, e così via (5).

Quasi sempre cotali patti di alleanza facevansi fra i

« vrani, e ognuno di essi era retto dal suo Principe, col concorso del consiglio degli » anziani, e con l'adunanza dei liberi armati. » (**Mommsen**, *Storia romana, ivi.*)

(1) **Jannelli**, *Vèterum Oscorum inscriptiones, pag. 10.*

(2) **Sigonio**, *De antiquo jure Italiae, lib. 1., cap. 3. e seg.* — **Rogadei**, *Dell' antico stato dei popoli dell' Italia Cisiberina, pag. 371 e seg.*

(3) **Sigonio**, *luoghi citati.*

(4) **Grauer**, *De re municipali Romanorum, pag. 10.*

(5) **Niebuhr**, *Storia Romana, lib. 2*, *l' isopolitia e il municipio* Il **Marquardt** la definisce: « un rapporto di dritto, secondo il quale è accordata ai membri di due o più » Stati indipendenti uguale capacità all'acquisto di beni immobili e di beni mobili (*com- » mercium*), alla conclusione delle nozze (*connubium*), e al potersi stabilire in ognuna » delle città della lega. » (**Marquardt**, *ivi, pag. 21*). Essere partecipe della cittadinanza valeva acquistare eguaglianza di dritti.

distretti di una medesima tribù; ma non é illogico il credere che qualche volta si fossero stretti anche fra le diverse tribù, quando cioè il pericolo o i disegni comuni consigliavano la forza dell'unione. Ed allora i popoli acquistavano il sentimento più largo della Nazionalità; quel sentimento, che, solo dopo molto tempo, potè produrre l'unità politica della Nazione.

La lega però, considerata sotto ambo gli aspetti, non fu indisciplinata e quasi eslege come in Grecia. Ebbe al contrario un regolare ordinamento: » non si può immaginare una simile confederazione senza un certo governo » centrale della lega, e senza un'amministrazione della giu- » stizia, valida per tutto il paese. Che alla lega spettasse » una giurisdizione sulle lesioni dei dritti federativi, e che » questa giurisdizione si estendesse sino alla pena di morte, » la tradizione lo insegna e lo si può credere........ La lega » avrà inoltre ordinato un tribunale federale che per arbi- » tramento risolvesse le contestazioni dei distretti fra loro. » E così non avvi dubbio, che, con la costituzione della » lega, si dovette far luogo alla possibilità di una guerra » federale difensiva e persino offensiva, nel qual caso, come » egli è naturale, non poteva farsi a meno di un generale » federale, di un duca » (1). Di quì si vede, che, sebbene le forme delle leghe in Italia non si appalesassero gran fatto diverse da quelle delle città greche, nondimeno vi si ravvisa pure la differenza sostanziale del carattere dei due popoli. I Re di Grecia, secondo la leggenda, si unirono sotto il comando di Agamennone; ma si era liberi di non obbedirlo; e il Pelide poté starsene inerte nel teatro della guerra per molto tempo. Più tardi, minacciati i Greci da Serse, pensarono stringersi in una confederazione; ma erano così tenaci della propria autonomia » che, anche confederati,

(1) **Mommsen**, *ivi, ivi.*

» non intendevano la lega, se non a patto di rimanere li-
» beri di fare ciascuno a sua posta. A Sparta, come al
» primo Stato dorico del Peloponneso, era consentita l'ege-
» monia anche dall'Attica; un'egemonia, si badi, che non
» aveva altro mezzo sicuro di vedersi obbedita, se non la
» forza che gli Spartani erano in grado di adoperare a co-
» stringere la volontà dei ricalcitranti, ma che non usava-
» no, se non quando potesse loro valerne la pena » (1).
Sempre l'individualismo in campo, quando dei popoli e quando delle singole persone.

G' Italiani invece ebbero altri criterii.

12. Ora più particolarmente del Comune. Ei pare che prevalesse il reggimento popolare, dove a perfetta democrazia, e dove ad aristocrazia. Ma qual'era la parte assegnata ai Magistrati, quale ai Sacerdoti, e quale infine al popolo, non é ben chiaro. Certo egli è, che non mancò mai, o quasi mai, un consiglio di anziani, e che il popolo veniva invitato soltanto a decidere direttamente gli affari più rilevanti; il che dimostra ancora nna volta la differenza sostanziale fra le tendenze dei due popoli sovraccennati. La unità d'origine dovea far sentire ai Greci gagliarda la propria nazionalità; ma le immigrazioni avvenute in diversi tempi, i luoghi ov'essi fermaronsi, e le vie che percorsero nel giungere alle novelle sedi, determinarono fin da prima nella loro vita una ricca e numerosa varietà di modi, di gusti e di tendenze. Pur quel sentimento della unità di origine non si smarrì del tutto, conservandosi nella lingua, nelle forme più generali del vivere, nelle confederazioni o leghe, e nei Tribunali comuni, che si dissero anfizioni. Nei tempi eroici cantati da Omero, tutti i piccoli regoli di Grecia si unirono sotto il comando di Agamennone. Più tardi si spensero le Monarchie, e l'unità si sciolse anche più, quì

(1) **Bonghi**, *opera citata, pag. 268.*

manifestandosi una larga attività commerciale per la vicinanza del mare, lì tendenze agricole, ritirate e chiuse, come i monti fra cui erasi stanziata la gente. Questa differenza di gusti si manifestò pure nella varietà dei dialetti, che divennero organi di letteratura nazionale, divisi soltanto dal genere delle materie che con essi esprimevansi; onde l'epopea rimase Ionica, il dramma Attico, la lirica Dorica. Non vi era terra che non avesse il suo particolare governo, di breve durata, se si vuole, ma lo aveva indipendente dagli altri. Nell'interno ordinamento prevalevano dapprima poche famiglie, presso le quali risedeva la ragione del comando: accanto a queste si trovavano molti altri cittadini, o forestieri, che vi pigliavano stanza, ma erano tenuti in bando dal potere. » La città o Comune greco quindi sentiva in sè » gli stimoli e la necessità del moto, anzi dell'agitazione » civile. Poteva essere progressivo; e dovea esser tor- » bido (1).

Da ciò si vede, che l'unità nazionale si sentiva fra i diversi popoli che florivano in Grecia; ma (tolte poche istituzioni comuni e le leghe, per necessità di guerra) quel sentimento non era organicamente rappresentato al di fuori e nelle interne relazioni. Vi era, diremmo, la nazione, ma non lo Stato. E questa mancanza di un potere unico, che avesse moderato le parti con una stretta connessione fra i piccoli centri, in modo da farne risultare la costituzione interna della nazione, cagionò lo sviluppo esagerato dell'individualismo. Vi fu qualche volta preponderanza di alcune

(1) **Bonghi**, *opera citata, pag. 224*. Nè i Greci smarrirono questo loro carattere, quando vennero a fondare diverse colonie in Italia, portando dovunque la stessa agita- « zione. Lo spirito greco fu assai più agile ed inquieto in coteste nuove città, che non « nelle sue vecchie; e gli elementi più avventizii e mescolati ond'era composta la popola- « zione di quelle, e meno assuefatti a coesistere vi dettero alla vita politica un aspetto « più turbato e un moto più celere « (**Bonghi**, *ivi, pag. 228 a 233.*) L'esame delle leggi di Solone e di Pericle dimostra ancor meglio questo concetto (**Bonghi**, *ivi, pag. 302 e seguenti*).

città sopra altre; ma lo stabile ed uniforme ordinamento della città non v' ebbe; i cittadini continuarono a vivere disordinatamente, alcuni tenendosi stretto il potere antico, altri agognandolo e pretendendolo con forza. Non è già che il concetto di Stato mancasse del tutto; vi era anzi nella scienza e nel fatto (1), e non poteva essere altrimenti; poichè, ov' esiste un popolo con sede fissa, vi è la società, e questa non può rimanere sciolta da ogni legame di dipendenza verso le autorità.

Ma la buona, vera e giusta costituzione dello Stato mancava, quella che sorge dal fatto della nazionalità unita politicamente, e rappresentata con organismo vivente.

Però il carattere italiano fu men torbido, sebbene anche vario e ricco di moti. Come le leghe erano disciplinate sotto il comando di certe autorità, così il Comune aveva il consiglio degli anziani e la libertà di comizii; il che non può altrimenti spiegarsi, fuorchè con la tendenza caratteristica del popolo italiano ad incarnare il principio di nazionalità nella forma di Stato. Le diverse famiglie dei popoli della penisola erano, ciascuna, animate da un sentimento di comunanza d' idee e d' interessi, benché la divisione regionale contribuisse moltissimo a tenerle divise, e spesso in guerra fra loro.

Onde i conviti, le adunanze e le confederazioni erano altrettante manifestazioni locali del principio di nazionalità, che si sollevava all' organismo di Stato, non altrimenti che come fu poi visto al tempo del Risorgimento dei Comuni colle nuove *leghe* e col *contado*.

L' individualismo greco, in tanta parte creato ed accresciuto dalle condizioni topografiche, non fu in Italia così esagerato, stante la maggior uniformità di cielo e di suolo, che

---

(1) **V. Stahl**, *Storia della filosofia del diritto: Lib. 1. Sezione 3.* — **Bluntschli**, *Dritt o pubblico universale, Lib 1, Cap. 3.*

valse a modificare le antiche tendenze, rendendole men torbide e ambiziose. Anche prima della dominazione romana, fu rara la partecipazione diretta dei cittadini ai pubblici negozii; e finchè Roma non giunse a costituire un perfetto organismo di Stato, romanizzando tutta l'Italia, lasciò per lo più in ciascun Comune le rappresentanze che v' erano *ab antiquo*; onde la notizia dello stato di fatto, in cui li trovò Roma e lasciolli, è pruova di quel che furono precedentemente. Per lo più prevaleva il concetto della rappresentanza locale; persino nell' Italia Greca, che ritraeva l'immagine di Sparta o di Atene, l'individualismo non distrusse la superiore concezione dell' organismo rappresentativo, non solo perché il popolo delle nostre città *non era in istato, come in Grecia, di starsene tutto dì in piazza per decidere* (1); ma principalmente pel buon senso delle popolazioni, che, dedicandosi ai traffici, all' agricoltura, all' industria, lasciavano la cura dei negozii giornalieri alla loro rappresentanza.

Gl' Italiani col loro buon senso hanno compreso sempre che non si può stare tranquilli senza autorità, e che è segno di temperanza civile il riconoscere in altri quella capacità di trattare gli affari pubblici, che molti sentono di non avere. Essi non avrebbero capito chi avesse voluto dar loro ad intendere, che eleggere una persona capace, significa alienare la propria libertà e rendersi servo del volere del rappresentante, o che si è noncuranti della libertà, quando se ne commette la difesa ad un altro (2).

Dapertutto l' aristocrazia, talvolta ereditaria, e tal'altra elettiva, formava il senato della Città, il quale poi convo-

---

(1) **Pecchia**, *Storia civile e politica del Regno di Napoli, Lib. 3. Cap. 22. §. 3.*

(2) A questo si riduce la dottrina degli individualisti (Consulta **Guizot** *Histoire des origines du Gouvernement representatif; Tome 2., Leçon 10., Bruxelles 1851).*

cava il popolo per fargli prendere le decisioni più importanti (1).

É bene però fermare in questo punto, a scanso di qualunque esagerazione, che la coscienza nazionale non si era ancora creata e il sentimento della italianità era spezzato dalle divisioni regionali; quindi non vi fu tampoco una perfetta costituzione dello Stato, ma solo desiderii e bisogni indistinti di Stato.

E poichè, come si farà palese da questi studii, non è possibile in siffatta condizione di cose la perfetta rappresentanza cittadina locale, spesso il popolo era invitato a prendere le più gravi risoluzioni di guerra e di pace; e, ch'è più, la rappresentanza non fu semplicemente amministrativa, ma politica e falsa, perché ebbe attribuzioni superiori alla costituzione naturale del Comune.

In tutta l'antichità prevalse il principio che *città* e *Stato* erano idee identiche (2); e però le città avevano poteri che oggi non sapremmo loro riconoscere.

---

(1) **Micali**, *L' Italia prima del dominio dei Romani, Parte 1., cap. 21.* — **Iannelli**, *Veterum Oscorum inscriptiones, pag. 5. 14* — **Cantù**, *Storia universale, lib. 3., capitolo 25.* — **Mommsen**, *opera citata, lib. 1., cap. 10. Idem, lib. 2., cap. 1.* — **Marquardt**, *Amministrazione pubblica Romana, pag. 1 a 67.* — **Vannucci**, *Storia dell' Italia antica vol. 2., pag. 262 e seg.* Per le Provincie meridionali possono consultarsi più particolarmente **Rogadei**, *Dell' antico stato de' popoli dell' Italia cistiberina, pag. 366 a 401* — **Coco**, *Il Platone in Italia, passim* — **De Petra**, *Sulle condizioni delle città Italiche dopo la guerra sociale.*

(2) **Marquardt**, *opera citata, pag. 62 a 67.*

CAPITOLO III.

13. Il sorgere dello Stato romano valse a costituire l'ordinamento dei Municipii. 14. Concetto del Municipio. 15. Si discute se fu mai adoperata la voce *Comune*, e si esamina come fu risoluto il problema del decentramento amministrativo.

13. Il carattere degl' Italiani salvò le città dall' atomismo amministrativo e politico; il sorgere di Roma le salvò dalla statocrazia. Fino a quando le città fossero rimaste -solate, e, tutto al più, in una condizione di semplice alleanza, non avrebbero potuto mai cessare di essere enti politici, e fuori dell' ordine naturale della vita del Comune. Ma le salvò il predominio di Roma, che valse a sviluppare il sentimento dell' italianità, e a stringere i legami tra Comuni e Comuni.

La romanizzazione dell' Italia fu l' azione dello Stato, che sorgeva sulle ruine dell' individualismo. Perciò i Comuni furono ordinati ad un sol modo; le divisioni interne dovettero cessare; fu creata una medesima rappresentanza da per tutto, che senza spengere il sentimento dell' individualità, lo sottomettesse ad ordini più elevati e razionali.

Costituita così la coscienza dello Stato, come manifestazione certa in cui si riconosceva la coscienza nazionale, gli animi, desiderosi di pace, non vollero più saperne di moti incomposti popolari; e le stesse città, ch' erano state fon-

date da' Greci, e che avevano serbato tendenze più anarchiche, si composero a nuovi ordinamenti (1).

Ma perchè quest' opera di costituzione dello Stato romano fu lenta e faticosa, egli è indispensabile seguirne attentamente il processo storico, distinguendo i tempi anteriori alla guerra sociale da quelli che vennero dopo. Ogni volta che una città veniva soggiogata da Roma, s' incorporava nello Stato romano, riceveva leggi e magistrati da esso, anche pel suo ordinamento interno. Queste leggi appellavansi Municipali; ma si badi a distinguere esattamente coteste leggi in tre specie. Prima della dominazione romana, le città libere avevano le proprie consuetudini, e leggi ordinatrici della vita Comunale, datesi da sè stesse, o ricevute dai capi della Repubblica; coteste leggi non si poteano dire *Municipali*, perchè quelle città non erano ancora *Municipii.* Cominciarono a dirsi così quelle, che il generale Romano o un Commissario di Roma veniva pubblicando in ciascuna città, appena l' avesse conquistata; e tali leggi erano tanti ordinamenti particolari e locali, quante erano le città debellate. Infine dopo la guerra sociale, essendosi conquistata tutta l' Italia, furono pubblicate altre *leges Municipales* di ordine generale per tutt' i Comuni sottomessi a Roma (2).

(1) » Le caractère èssentiel du municipe romain était, comme celui de la cité grecque, la participation aux honneurs et aux services publics, par des mandataires librement élus de concitoyens unis entre eux par le lien d'une cohabitation permanente dans le même lieu. Mais tandis que la cité grecque formait un Ètat indépendant, le municipe romain était lié à la métropole comme un membre est lié au corps. Qu' on ne cherche pas ailleurs le principe du trionphe de la cité et de la nationalité romaines sur les nationalités rivales. (**Béchard**, *Droit municipal dans l' antiquitè, p. 158*, *Paris 1860*).

(2) « L'espressione *lex municipalis* si presenta sotto due specie di significati.

« Dapprima ogni colonia romana, ogni municipio romano, ogni città latina e infine » ogni comunità autonoma provinciale aveva la sua propria legge (*lex municipalis,* » *lex municipii, lex civitatis, lex loci);* sotto la qual cosa si deve intender non una deci- » sione del popolo romano, nè una determinazione emanata dallo stesso Comune della » città ma una costituzione largita da un commissario del popolo romano, con pieni po-

14. La nuova vita in cui cominciarono ad entrare le città, posciachè vennero in istato di dipendenza, fu quella del *Municipio*, cioè di legame di congiunzione con la Repubblica. È un errore il dir *municipii*, senza più, le città : pigliavano questo nome soltanto in relazione a Roma, cioè rispetto ai pesi cui sottomettevansi e ai dritti che acquistavano. La parola *municipium* venne dalle due *munus capere*, e probabilmente la voce *munus* derivò da *moenibus oppidi vel civitatis*, ovvero *a muniendo* (1). I più recenti studii fi-

---

» teri, un *magistratus cum imperio*, ordinariamente un capitano comandante della città » rispettiva. Perciò è la formola: *legem dare*; ciò si chiama dettare un dritto civile od » un dritto provinciale, mentre le leggi romane sono proposte dal popolo e dal popolo, » approvate.

» L'emanazione di tali leggi municipali speciali, invero, viene raramente menzio- » nata negli antichi tempi, ma già fin d'allora dev' essere stata necessaria, allorchè ai » municipii si conferì a poco a poco la piena *civitas* con dritto civile incompleto, ed in » luogo dei *praefecti iure dicundo* inviati fino allora da Roma, si concessero proprii uf- » fiziali giuridici, e si può per certo ritenere che v'erano speciali *leges municipales* di » questa natura, molto tempo innanzi alla guerra dei confederati.

» Dopo la *lex Julia* poi fu d'uopo di una legislazione generale e uniforme per un » gran numero di nuovi municipii completamente civili, ed a questo scopo vennero ro- » gate nella stessa Roma *leges municipales* affine di trovare comuni accordi sulla loro » formazione.

« Leggi più antiche di questa natura sono a noi sconosciute; all'incontro si sono » avute fin dal tempo di Cesare per lo meno due leggi municipali, uscite in più volte — » (**Marquardt**, *op. cit. pag. 63 — 65.*)

(1) **Duker**, *De latinitate jurisconsultorum veterum, pag. 48*, — **Padelletti**, *Storia del dritto romano, Cap. 6.* — Il **Niebuhr** tenne che l'apparenza esterna della parola *municeps* abbia fatto credere agli antichi filologi esser derivata dalle due *munus* e *capere*, ma la desinenza consistente nel semplice allungamento di una sillaba è affatto indifferente, siccome avvenne per *princeps* in luogo di *primus*, per *biceps* in luogo di *bis*, e via di seguito. *Munus* vale servizio, *immunis* è colui che non ne ha il peso, *municeps* chi vi è sottoposto. Così da *vestis* sarebbe derivata la voce *investis*, opposta di *vesticeps*. (**Niebuhr**, *Istorie Romane, Lib. 2. L' isopolitia e il Municipio*). Codesta opinione è rimasta però solitaria, non essendo possibile che anche il semplice allungamento di una sillaba sia avvenuto senza ragione, e come chi dicesse, per mero caso, quasichè la formazione delle lingue non procedesse a norma di certe leggi logiche; nè *primus* o *bis* valsero puramente lo stesso che *Princeps* e *biceps*. Le differenze di significato tra *munus* e *municeps*, tra *vestis* e *vesticeps* non possono smentire che l' una dizione vale ad indicare la cosa, e l' altra il subbietto; nè poi è vero che *vesticeps* sia puramente l' opposto d'*investis*, quando è chiaro che quella parola non significa semplicemente vestito, ma chi toglie le vesti, e metaforicamente fu detto di chi usciva de' 14 anni.

lologici confermano questa etimologia e la rendono anche più chiara. La radice sanscrita è mû — *ligo, vincio;* onde dal legarsi insieme un popolo od un famiglia in luogo determinato si ebbero *moenia, murus* e *munio:* dal vincolo morale di dipendenza venne *munus;* e dal vincolo politico di soggezione ad una città maggiore sorsero le voci *municipes* e *municipium.* Sicchè quando i cittadini di una terra erano sottoposti all' obbligo di prestare il servizio militare per Roma, o partecipare al pagamento dei tributi, dicevansi *municipes, quia munera capiebant.* Ricevuta codesta modificazione nei loro rapporti esterni, continuarono a dirsi *civitates* in sè e per sè, *municipia* rispetto a Roma, con la quale vennero a legare da indi in poi la loro storia ed il movimento civile. E se poscia tutte le città tolsero il nome di municipii, com' è noto da diversi luoghi del Digesto, fu perchè i trionfi di Roma, le ridussero, nessuna eccettuata, a codesto stato di soggezione, *et munera coeperunt.* Onde Ulpiano ragionevolmente disse abusiva la denominazione di *municipio* per una città o terra considerata in sè sola (1).

Rimosso adunque ogni equivoco sull' intelligenza della parola, resta fermo che le *civitates* ebbero prima ordini ed assemblee; ma soggiogate dai Romani e divenute municipii di Roma, talvolta conservarono gli antichi ordinamenti, tal' altra li perdettero. Molti esempii se ne potrebbero addurre; ma scegliamo pochi luoghi delle storie di Tito Livio, dai quali si fa aperto, non pure che le libertà civili preesistevano alle dedizioni, ma anche il fatto importantissimo, che

---

(1) *Municipes appellantur muneris participes, recepti in civitatem, ut munera nobiscum facerent. Sed nunc abusive municipes dicimus, suae cuiusque civitatis cives, ut puta Campanos, Puteolanos (L. 1. ad municipalem, et de incolis).* Il **Niebuhr** ed il **Grasser** riferiscono anche ai tempi della Repubblica il concetto del Municipio isolatamente considerato, ma in opposizione del *nunc* di Ulpiano e sul fondamento di un passo di **Festo** che è senza dubbio errato in tutti i manoscritti. (**Niebuhr**, Istorie Romane, lib. 2; L' Isopolitia e il Municipio — **Grasser**, *de re municipali Romanorum).*

con l'assoggettamento a Roma le città finirono di essere enti politici e divennero enti amministrativi.

Nell'anno 417 di Roma *fu conservata ai Tuscolani la propria costituzione,* e la pena della rivolta si scontò da pochi cittadini, piuttosto che dall'intero corpo della città (1). Più dura si fece la condizione dei Veliterni in quell'anno medesimo, perché fu loro tolto il senato (istituzione rappresentativa comune agli antichi popoli), abbattuta la città, condannati i cittadini e i Senatori ad abitare in un luogo di là dal Tevere (2). Gli Alatrinati, i Verulani, e i Ferentini ebbero nell'anno 448 di Roma conservate le proprie leggi, condiscendendosi al loro desiderio di non volere la cittadinanza Romana (3). Nello stesso anno fu data agli Anagnini la cittadinanza senza dritto di suffragio, togliendosi loro la facoltà di associazione, l'altra di ammogliarsi, e quella di creare i propri magistrati, tranne per la cura dei sacrificii (4). Presa la città di Capua, i Romani le tolsero magistrati, rappresentanze ed assemblee (5).

Gli esempii si potrebbero moltiplicare; bastino però questi soli a far manifesta la verità storica, tanto cara agli Italiani, che il carattere delle antiche città della penisola fu costantemente ordinato a libertà moderata, e si sottrasse ben presto agli eccessi dell'anarchia. Rimane a chiarirsi un altro concetto dopo le osservazioni fatte sulla parola *Municipio*. Fu ella usata la voce *Comune?* Hanno creduto alcuni

---

(1) *Tusculanis servata civitas, quam habebant; crimenque ribellionis a publica fraude in paucos auctores versum* (Tito Livio, *1. deca, Lib 8. §. 14).*

(2) *Muri deiecti, et* SENATUS MOLE ABDUCTUS, *iussique trans Tiberim habitare* (Tito Livio, *ivi, ivi*).

(3) *Quia maluerunt, quam civitatem, suae leges redditae,* (Tito Livio, *ivi, Lib, § 43).*

(4) *Civitas sine suffragii latione data; concilia connubiaque adempta; et magistratibus, praeter quam sacrorum curatione, interdictum* (Tito Livio, *ivi, ivi).*

(5) *Placuit nullum corpus civitatis, nec senatus, nec plebis consilium, nec magistratus esse* (Tito Livio, *3. deca, Lib. 6. § 16).* I senatori di Capua erano in numero di 70. (Granata, *Storia civile di Capua, Lib. 1, p, 85).*

illustri scrittori, che anche i Romani l'adoperarono in quel torno di tempo, precisamente nel senso di città libera, siccome usammo dopo il 1000.

Ma un esame attento delle fonti dimostra il contrario (1).

Cicerone nella seconda azione contro Verre scrisse così: *pro quaestore vero quommodo iste commune Milyadum vexarit..... non est necesse demonstrare verbis* (2). E il Dolce tradusse: *la comunità dei Miliadi.* E Carlo Lanza nelle annotazioni scrisse: il Comune dei Miliadi apparteneva alla regione della Carbalia in Panfilia, nell' Asia (3). Ma in tutte le carte geografiche antiche Milyas è indicata come una regione montuosa, posta accanto alla Panfilia; onde gli abitanti si dissero Milyadi. E nella nota 2. della edizione di Cicerone di Parigi del 1827, si legge che qui la parola *commune* è tolta nel significato di repubblica, soggiungendosi: » *Porro Milyas montana regio ab angustiis Tauri montis, usque ad Apameensium regionem extenditur.* Il Comune dei Miliadi adunque parrebbe la generalità degli abitanti della Milia, non il Comune autonomo e francato da ogni soggezione. Ma gli studii più recenti del Marquardt permettono un'altra interpetrazione, intendendosi sotto quella voce l'assemblea rappresentativa de' Miliadi. Parlando questo scrittore della Lycia e della Pamphylia scrive che queste regioni annualmente in una delle loro città tenevano l'assemblea che pigliava nome di *Sinedrio o Comune* (4). Studieremo in appresso come erano organicamente costituiti codesti *Comuni* nelle provincie romane; ma qui è bene fermare quest'altro significato, perchè si possa sospettare con

(1) Gli autori, che sostengono con maggiore o minore asseveranza l' antichità della voce *Commune* presso i Latini, sono: **Pertile**, *Storia del dritto italiano, vol. 2., § 49* — **Gabriele Rosa**, *Feudi e Comuni, pag. 172, Brescia 1876* — **Alianelli**, *delle Consuetudini e degli Statuti Municipali nelle Provincie Napoletane, prefazione, pag. 12.*

(2) **Cicerone**, *in Verrem, actio secunda, lib. 1., § 38.*

(3) Così pure **Asconio**, riportato dal **Forcellini**, voce — *communis.*

(4) **Marquardt**, *opera citata, pag. 216 a 220, 365 e seg.*

ragione, che, se il passo di Tullio non si spiega per la intera regione dei Milyadi, debba intendersi della loro assemblea.

In altri luoghi di Cicerone, che pure si sono allegati per giustificare la tesi contraria, si vede usata la parola *Commune,* ma evidentemente in senso diverso. Così è detto in un punto: *ad commune omnium gentium bellum* (1) ed altrove *communis salutis atque imperii.... causa* (2); e poi, *in salute communi* (3). Ma in tutti questi passi la parola è usata addiettivamente.

Ci ha chi ricorre ad esempî tolti da Orazio. Ma nemmen questi sono felici. Lodando i tempi di Romolo e del vecchio Catone, disse il poeta: *privatus illis census erat brevis, commune magnum* (4). Ma era forse grande la città? Qui la parola C*ommune* suppone *aerarium,* e vale il pubblico patrimonio. In un'epistola al suo libro, Orazio lo rimproverava che si rammaricasse d'essere mostrato a pochi, desiderando invece ambiziosamente i luoghi pubblici, o, come diremmo oggi, *le pubbliche vetrine;* egli diceva: *paucis ostendi gemmis et communia laudas* (5).

Ma qual differenza passi tra il Comune (città) ed i *communia* (luoghi pubblici), non é chi non vegga: e *loca communia* erano detti i luoghi pubblici (6).

Si è invocato pure un frammento di Callistrato, che ricorda un editto dell'Imperatore Adriano *to koinon tôn Tessalōn;* ma i Tessali non formavano un Comune, e benissimo il testo latino reca in cambio *res publica Thessalorum* (7). Si ricorda un altro frammento di Modestino, ma in esso trovasi adoperata la parola *civitas* in contrapposto di *com-*

---

(1) **Cicerone** — *pro lege Manilia, Cap. 15.*
(2) **Cicerone,** *ivi, Cap. 16.*
(3) **Cicerone,** *ivi, Cap. 19.*
(4) **Orazio,** *lib. 2., ode 15, vers. 13.*
(5) **Orazio,** *lib. 1., epist. 20, verso 4.*
(6) **Forcellini,** voce-*communis.*
(7) L. 37, Dig., *de judiciis (lib. 5., tit. 1).*

munitas; stabilendosi il numero dei retori *in unaquaque civitate...., quod manifestum est ex epistola Antonini Pii, quae descripta (scripta) quidem est communitati Asiae.* Or una lettera scritta al *Comune dell' Asia* non si può intendere, se non alla Provincia e sua rappresentanza, ovvero alla generalità degli abitanti dell'Asia (1). Infine si ricorre ad un frammento di Paolo, ove è detto: « *Imperator Alexander communi eorum, qui in Bithynia sunt, Graecorum* (2). Ed anche qui é evidente la inapplicabilità della parola *commune* ad un luogo determinato, siccome fu adoperata dal risorgimento degli studii in qua. Anche oggi diciamo il *comune degli uomini;* ed i Latini dicevano il *comune* di una Provincia o di una regione, sempre per indicare la generalità degli abitanti, ma senza organismo di personalità giuridica.

Nelle tavole di Salpensa e di Malaca si trova usata la parola *communis,* ma addiettivamente in relazione alle cose del municipio (3). Comune sostantivamente per indicare il municipio, non pare che si fosse adoperato mai. Infine si é ricorso ai *bona communalia,* di che parlano Frontino, Aggeno Urbico ed Igino; ma dimostrammo in un altro lavoro, che con queste parole s'indicarono i fondi rimasti comuni ed indivisi tra i proprietarii limitrofi in una colonia (4).

A noi sembra che i Romani, pur seguendo l'indole della loro lingua, avessero dalla sovraccennata radice *mû — ligo vincio,* creato diverse parole, secondo che vi era o non vi era il vincolo fisico o morale; ed oltre alle parole *moenia, murus, munus, municeps, municipium,* di che parlammo più sopra, ebbero la voce *munis,* per indicare chi av-

---

(1) L. 6. § 2., *de excusationibus (lib. 27, tit. 1.)*

(2) L. 25, Dig., *de appellationibus (lib. 49, tit. 1.)*

(3) *Rubrica 26 della Tavola Salpensa — Rubr. 57, 60, 67, 68 e 69 della Tavola di Malaca.*

(4) **Rinaldi,** *Delle colonie perpetue, pag. 81.*

vince gli animi coi suoi officî, *immunis,* chi è francato da ogni peso o vincolo, *communis,* quasi *cum munis,* ciò che tiene unite e legate insieme più cose o persone per un interno vincolo. Quando la gioventù romana si recava in Grecia a studiare, ed il vivo contatto dei popoli generò una corrispondenza d'idee e di forme letterarie, si comprese e fu insegnato potersi grecizzare alcune parole, *verba parce detorta* (1).

In Grecia usavasi la dizione *koinon* nel significato di *commune,* a cui corrispondeva perfettamente; ma poichè il Comune greco era politicamente costituito e formava uno Stato, partecipando tutti i cittadini ai dritti politici, come in una perfetta democrazia, quella voce si cominciò a riferire promiscuamente a tutto ciò che risguardava il Comune o lo Stato; e divenne in certa maniera sinonimo di *polis,* che a sua volta indicò pure città e Stato. La democrazia greca rese necessario codesto ricco significato di una sola voce, rispondente al ricco muoversi di quella vita comunale e politica; ma nè la parola, nè il concetto poteva entrare nella vita romana, la quale (come vedremo più giù) dopo la guerra sociale si venne costituendo in un forte Stato sul principio della nazionalità politica, e distinto dai Municipî, ai quali lasciò il solo governo degl' interessi locali. E perciò il surrogato della parola *koinon* fu semplicemente *commune* o *communitas;* e non mai nel senso di assembramento politico dei cittadini in un punto determinato, bensì nel significato di una riunione politica in una provincia o regione.

La storia delle parole è la storia delle idee. I Greci dissero *comune* la città, perchè, nell' assenza di uno Stato superiore, fu dessa medesima uno Stato; mentre in Italia si ebbe cura di tener separati i due concetti, e le città non si poterono dire *comuni,* perchè cessarono di essere Stati

---

(1) **Orazio,** *Epist. ai Pisoni, verso 58.*

con l'annettersi a Roma. Il che riceve una splendida conferma da quello che avvenne dopo la caduta dei barbari. Risorsero le città, e furono pure altrettante statocrazie; ed allora l'unità di aspirazioni e di bisogni, concentrata in un luogo soltanto, si disse *Comune*. E questa parola come l'altra, *Municipio*, rimase ad indicare quell'assembramento politico, la cui storia divenne tanto celebre.

Però nelle provincie meridionali, ove i Comuni non assorsero mai a completa autonomia politica, essendo rimasti sotto l'autorità suprema dello Stato, non furono detti che rarissime volte da qualche scrittore *communitates*.

La voce *universitas*, che in dritto romano avea avuto un senso generico (1), fu tolta in quello specifico e ristretto di città, sembrando atta ad indicare la riunione di più cittadini senza scopi politici. E v'ebbe forse una ragione di Stato; poichè il vivere turbolento delle Repubbliche nel resto d'Italia destava le sollecitudini della Monarchia, si volle quindi proscrivere persino la voce *Comune*.

Tanto è vero, che le parole indicano i fatti, e che combattendosi questi, schivansi quelle! Il linguaggio legale se ne tenne lontano, e solo in alcuni documenti diplomatici provenienti di là dal Tevere o in qualche cronaca si vide usata quella voce (2).

---

(1) « Les Romains donnaient le nom *universitas* à toute societè civile, exceptè la » famille et la rèpublique, toutes les associations, toutes les tribus, toutes les corpora- » tions d'ouvriers s'appelaient *universitates*. La citè *(civitas)* était à l'*universitas* ce » que l'espèce est au genre (**Béchard**, *opera citata, pag. 328)*.

(2) **Falcone Beneventano** ricorda sotto l'anno 1129 le libertà di Benevento, e dice *communitatem fecerant*, ripetendo la stessa parola all'anno 1130 (**Falconis Beneventani** *chronicon, anni 1129 e 1130*). Pensa però il **De Blasiis**, e forse non a torto, che il cronista usò questa parola, per ritrarre il nuovo ordinamento datosi da'Beneventani, molto somigliante a quello delle città subalpine (**De Blasiis**. *L' insurrezione Pugliese e la conquista normanna, vol. 3, p, 69 e 476*). Ed è notevole quello che si legge in **Riccardo da S. Germano** a proposito degl' inviti, che Federico II faceva alle città, di mandargli i deputati per le curie generali e le solenni; parlando de' Comuni del Regno, scrive il cronista *de qualibet civitate vel castro*, ma venendo a parlare de' Comuni Toscani e Lombardi pur soggetti all' Imperatore, dice *de singulis Communitatibus* (**Ric-**

Ritenuto perciò, che il *Municipio* non era un ente politico, e non ebbe quindi il nome di *Comune*, é bene soffermarsi alquanto a vedere come fu ordinata la rappresentanza locale, ed in qual maniera si tenne ragione dei rapporti fra lo Stato e le città.

Ordinate queste, come Roma (1), si poterono dire governate dal principio della rappresentanza amministrativa in tutt'i fini economici e morali; sicchè, eliminati i poteri politici, rimase in tutti gli altri ordini della vita sufficientemente assicurata la regola di dover il popolo essere rappresentato da' più capaci (2).

---

cardo, *Chronicon, anni 1232, 1234, 1236)*. In un'ordinanza del 1257 a firma del Legato di Papa Innocenzo IV la città di Teramo fu appellata *comune* (**Ughelli**, *Italia Sacra, opus singulare, fol. 400)*. Il Cardinal legato usò un linguaggio appreso nelle parti d'Italia d'onde veniva, ma non usato nella parte Cistiberina. Ai 6 febbraio 1267 Papa Clemente IV. invitò Re Carlo I. D'Angiò a non istabilire la colletta, senza prima raccogliere il voto dei tre bracci del Parlamento, *Praelatis et Baronibus, et locorum communitatibus convocatis* (**Del Giudice**, *Cod. dip. del Regno Angioino, vol. 1. numero 92*). Re Carlo d' Angiò scrivendo alla Repubblica di Pisa nel 14 giugno 1284, e facendo una procura ai suoi legati per trattare con Genova il 16 aprile 1299, appellò queste città *com munitates* (**Amari**, *La guerra del Vespro Siciliano, doc. 24, 41 e 42*). Ma quando nei suoi atti dovè indicare le città del suo regno, le disse costantemente *universitates*. In certi contratti stipulatisi fra la Repubblica di Venezia e la Città di Trani, negli anni 1401, 1429 e 1430 si legge la parola *Communitas*, riferita anche alle città di Trani e Giovinazzo. Ma erano i Veneziani, che così le indicavano (**Beltrani**, *Sugli antichi ordinamenti marittimi della città di Trani, doc. num. 7, 10, 11, 12 e 13*). Scrive così l' **Alianelli** intorno al tardo uso di questa parola nelle provincie napoletane: » Nel senso che » ora le diamo, la parola *Comune* si trova la prima volta nella costituzione del 1799 ado» perata in un Dispaccio di Ferdinando IV dei 13 settembre 1800, e promiscuamente » colla parola *università* nelle prime leggi del nuovo governo dei Napoleonidi, e fu adot» tata definitivamente nella legge dei 20 giugno 1808, e conservata sempre di poi (**Alia» nelli**, *opera citata, pag. 25*).

(1) *In Municipiis quamdam Reipublicae speciem atque imaginem fuisse animadvertimus: si ordines quaeramus, decuriones, equites, et plebem inveniremus; si consilia publica, senatum et populum.... qui fuit Senatus Romae, idem in Municipiis decurionum consilium* (**Sigonio**, *De antiquo jure Italiae, Lib. 2., capo 8.)* In quauto alle colonie, che pure annoveravansi fra le città, ma si distinguevano dai *Municipii* per la loro origine e maniera di dipendenza da Roma, (essendo le prime dedotte dalla madre patria, e questi assoggettati per guerra o per patto), ebbero da Roma le leggi, gli ordinamenti e i magistrati, e, che è più, il consiglio senatorio e i comizii popolari, *consilium erat, et senatus et populi, senatores autem in coloniis, ut etiam in Municipiis, decuriones vocabantur* (**Sigonio**, *ivi, Lib. 2., Cap. 1, 3 e 4)*.

2) » Lo scopo di ogni costituzione è di *rappresentare l' unità della volontà, del-*

Persino gli altri popoli, che fermavano stanza in Italia, solevano regolarsi nella stessa guisa. Così avvenne dei Galli Senoni, che, nell' anno 381 avanti Cristo, edificarono la città di Siena, riunendo in un solo circuito molti Castelletti ivi esistenti, e formandone una Repubblica, con governo di popolo. Ma poichè tutte le istituzioni sono travestite dal tempo, e ciascun popolo tende ad assimilarsi quelle degli altri, anche la città di Siena, sia pel cresciuto numero degli abitanti, sia per uniformarsi alla mutata legislazione di Roma, cambiò ordinamenti; ed i cittadini, invece di unirsi tutti i giorni, deliberarono eleggere dal loro seno i più virtuosi, cui diedero nome di Governatori della Repubblica, ed obbligo di curarne gli affari (1). Noi oggi diciamo *decentramento amministrativo* il conservare a' Comuni libertà di governo economico; ma siamo ancora dubbiosi sul modo di conciliare l' azione dello Stato con l' autonomia del Comune. I Romani però seppero benissimo risolvere l' arduo problema. Come tosto il sentimento della forza, e la coscienza della preponderanza nei destini d' Italia ispirò loro il disegno di romanizzare la penisola, cominciarono ad imporre le loro leggi, e mettere i Comuni sotto la dipendenza del loro Pretore per l' amministrazione della giustizia; perchè, se un nuovo dritto si veniva imponendo ai popoli soggiogati, era d' uopo che un magistrato conoscitore delle nuove leggi intendesse ad applicarle.

Fu questo l'inizio della grande opera dell' unificazione d' Italia; ma essendo cresciuto oltre modo il numero delle colonie e dei municipii, e non potendo il Pretore di Roma amministrare ovunque la giustizia, cominciò a spedire i

---

» *l' intelligenza e della forza nel reciproco rapporto delle parti col tutto,* e nel modo » più sodo e proficuo, di cui sieno capaci le condizioni storiche » (**Trendelenburg**, *Dritto naturale*, § 197).

(1) **Alessandro Sozzini**, *Rivoluzioni di Siena, Archivio Storico Italiano, vol. 2, Firenze 1842*.

suoi delegati, che pigliarono il nome di Prefetti *(Praefecti)*, ed i municipii si addimandarono *Prefetture.* Roma disse: l'*Italia sono io* preparandosi ad una maggiore grandezza, per la quale piu tardi potè dire: *l' urbe* è *l'orbe.*

Ma ciò non parve sufficiente alla buona costituzione dei municipii: fu avvertito che tornava indispensabile sviluppare gli elementi della vita locale, non potendosi conservare una nazione senza mantenere vive e balde dí forza le membra, onde si compone. Eransi imposti i magistrati e le leggi; bisognava riconoscere nelle città il dritto di continuare ad eleggere i proprii ufficiali, e regolarsi liberamente sui proprii bisogni. Roma, non impigliandosi nelle operazioni locali di reclutamento, di censo, di ripartizione delle imposte, e di amministrazione interna, si riservò soltanto la facoltà di pretendere sussidii in denari ed in armi, pel vantaggio comune, lasciando alla iniziativa locale la scelta dei mezzi per provvedervi (1).

Ad un recente scrittore sembrò piuttosto debole e sprovveduta di unità siffatta maniera di costituzione, risolvendosi in nulla più che in una semplice supremazia di città a città, sebbene Roma avesse potuto in tre settimane levare un potentissimo esercito, per difendere l'Italia contro l'invasione dei Galli, e sostenere per sei anni la guerra contro Annibale (2).

Ma appunto da quella costituzione derivarono effetti così maravigliosi avendosi non pure molti soldati, ma gagliardi, e fedeli, poichè le *civitates*, contente di esser rimaste nel possesso dei loro beni, della facoltà di eleggersi i

(1) Le municipe devient le lien des rapports entre le citoyen et l'Etat; il recueille les impôts, pourvoit au culte à la police, à l'instruction pnblique, administre la justice et rèagit à l'occasion contre l'action du corps politique. Dans le municipe rèside toute la partie de l'autoritè de l'Etat qui est compatible avec la cohèsion politique, et la transaction entre les grandes et les petites associations est aussi parfaite que possible (**Bèchard**, *Droit municipal dans l'antiquitè, pag. 154, Paris 1860*).

(2) **Chaudè**, *Des municipes en droit Romain, pag. 20, Paris 1878.*

proprii magistrati, e di amministrarsi liberamente, erano soggette per trattati, o per ragione di vittoria, soltanto ad una dipendenza politica (1).

Le ulteriori riforme nelle quali si contiene l'attuazione generale di questi primi tentativi del genio romano, ci porgeranno il destro di presentare al lettore nel seguente capitolo moltissime osservazioni pratiche, in vista delle quali possiamo dire con ragione, che l'età antica è di ammaestramento e di rampogna alla presente.

---

(1) Questo legame di dipendenza era piuttosto *patrocinio*, che *impero;* i *municipes* acquistavano altra dignità, divenendo partecipi della qualità di cittadini romani; le città conservavano lingua, costumi, leggi, religione ed ordini, come per il passato; unica pretensione era che cotali città avessero per amici e nemici proprii gli amici ed i nemici di Roma, venendo in soccorso della Città-Stato in caso di bisogno (**Bèchard**, *opera citata, pag. 207 e seg.)*. E sebbene le *civitates foederatae* fossero in una condizione migliore de'municipii e delle colonie, per maggiore indipendenza di governo e d'istituti, nondimeno il legame di soggezione politica e di *patrocinio*, più che d'*impero* non mancava affatto anche in queste città, e ne' limiti dei trattati *(L. 32, Dig., De legibus — L. 7 Dig.. De captivis et de postliminio).*

CAPITOLO IV.

16. Unificazione e romanizzazione dell'Italia: atti compiutisi da Cesare a Domiziano per la riforma della città: si compie il decentramento amministrativo, e si abbozza la costituzione delle Provincie. 17. Disposizioni fondamentali del nuovo dritto intorno all'ordinamento delle città. 18. Garentie del loro patrimonio. 19. Insegnamenti che ne può trarre la scienza del dritto: approvazione giudiziaria dei contratti: unità di amministrazione: frazioni dei Comuni: modo pratico d' introitare le somme: invio dei commissarii e scioglimento dei consigli: liste dei candidati: votazione mediata: condizione d' incolato: suffragio universale: rappresentanza delle classi.

16. Dopo la guerra sociale l' attività storica di Roma giunse al suo più grande sviluppo. Non potea più rimanere chiusa in sè stessa, come nell' esordire, la sua politica di espansione e di costituzione del principio di Stato in Italia.

Erano, e si dissero *tempi nuovi*, quelli, in cui il lento progredire della Repubblica era giunto al culmine del potere di Stato.

» Era quella un' epoca in cui la novità era un fatto ed
» un bisogno generale nel mondo romano. Quel colosso che
» con tanta abnegazione avea lavorato lungamente a farsi
» così grande, voleva ormai godersi la propria grandezza,
» vivere grandemente, espandere in mille forme il senti-
» mento di sè stesso, nobilitare e raffinare la sua vita, così
» materiale come intellettuale » (1).

D' ordinario questi tempi si contrassegnano coi nomi di

(1) **Comparetti**, *Virgilio nel Medio Evo. pag. 1. Livorno 1872.*

Cesare e di Augusto, come coloro che seppero meglio rappresentarli.

Ma che sono gli uomini, anche grandissimi, quando le condizioni della società non offrono materia sufficiente all' opera loro? La grandezza di costoro consiste solamente nell' aver saputo cogliere lo stato di quelle condizioni, rappresentarle in tutta la loro ricchezza, disciplinarle con un'azione ferma e superiore. Già il bisogno della costituzione di Stato con la perfetta romanizzazione della penisola era divenuto vivissimo in tutti gli animi, dopo la guerra sociale.

L' azione di Roma era stata efficace a costituire i municipii, legandoli in uno stato di dipendenza e pur non privandoli delle libertà locali. Bisognava raccogliere il frutto di tanto lavoro; bisognava che un genio potente avesse formulato quel bisogno in leggi generali, che, tenendo unite le parti del gran corpo col principio della nazionalità organicamente rappresentato nello Stato, desse a ciascun Comune una giusta sfera di libertà. Questo genio fu Cesare; ed è a lui dovuta la ricostituzione dell' Italia sopra basi ragionevoli e larghe, poichè vi provvide con diverse leggi d' ordine generale *(Lex Rubria, lex Julia municipalis, lex Juliae Genetivae)*. I primi esperimenti li fece nell' anno 705 con la pubblicazione della *lex Rubria*, introdotta da un certo Rubrio, ignoto tribuno, rispetto all' ordinamento giudiziario dei municipii cisalpini, che legò all' ordinamento giudiziario di Roma, dal cui Pretore dovevano dipendere (1). Indi pubblicò la *lex Julia municipalis* (anno 709), secondo la quale il principio del decentramento ebbe la più larga applicazione, come risultamento di tutto il lavoro precedente. Le città furono sciolte dalla dipendenza di Roma, ed ebbero una costituzione comunale con propria assemblea, proprio senato, e proprii magistrati.

(1) **Marquardt**, *opera citata, pag. 65.*

Roma fu la prima città d'Italia che ordinò le città inferiori (1).

Augusto non alterò la costituzione dei Comuni, ma tentò quella delle Provincie, non per costituirne enti amministrativi, ma solo per rendere più efficace e pronta l'azione dello Stato. Egli volle fare un censimento della popolazione, e ne divise il risultato per regioni, siccome fece ancora pei registri delle tasse di eredità e delle imposte dei manomessi. L'unità dello Stato rendeva necessaria l'uniformità degli ordini, e quindi la divisione non solo per Comuni, ma principalmente per regioni. Quindi l'Italia fu divisa in tre parti, superiore, media, ed inferiore. La prima componevasi di quattro regioni, cioè l'*Italia Transpadana*, la *Venetia et Histria*, la *Liguria* e l'*Aemilia*.

La seconda comprendeva l'*Etruria*, *l'Umbria*, il *Piceno*, il *Sannio* e la *Campania*, cinque regioni.

La terza finalmente ne conteneva due, cioè la *Lucania* e la *Puglia* con la *Calabria* (2).

Sotto l'impero non cadde subito il municipio, ma durò sino a tutto il secondo secolo (3); ed è notevole che sotto Domiziano (fine del secolo primo) ebbe un migliore ordinamento, come apparisce dalle celebri tavole di Salpensa e di Malaca (4).

Laonde noi non crediamo dover dividere lo studio di questo periodo della legislazione municipale antica nei tempi della repubblica fino a Cesare, ed in quelli dell'Impero, siccome ordinariamente si fa. Le leggi, pubblicate in diversi anni, si chiariscono a vicenda, movendo dal principio di Stato; chè lo spirito del popolo si conservò per lungo tempo, e non si venne subito declinando da quel grado di per-

---

(1) **Marquardt**, *ivi; pag. 66 e 67.*

(2) **Marquardt**, *pag. 67 e seguenti.*

(3) **Marquardt**, *ivi, pag. 510.*

(4) **Vannucci**, *Storia dell' Italia antica. vol. 4. pag. 785 a 791.*

fezionamento del sistema rappresentativo a cui Cesare condusse la vita comunale. Quando le istituzioni rispondono ai bisogni veri dei popoli, e trovano il loro fondamento nel principio di nazionalità, non iscadono, fuorchè dopo sorda e lunghissima opera di demolizione per parte della tirannide, la quale si propone di spegnere il sentimento della nazionalità, imporre i suoi proconsoli, abolire le assemblee, privare i cittadini di qualsivoglia libertà politica e civile.

Quindi raggruppando insieme le diverse notizie, che si hanno dai tempi di Cesare fino al termine del secondo secolo dell' Impero, noi troviamo a fermare i seguenti dati.

La circoscrizione territoriale fu fatta per Comuni grossi e piccoli; quelli conservarono il nome di città, questi si dissero *Fori*, *Vici* e *Castelli.* I primi regolavano i secondi in tutto quello che eccedeva gli affari edilizii e religiosi, avendo sede in essi il senato ed i magistrati, siccome oggi accade nei rapporti fra i Comuni e le loro frazioni.

Altra era l' elezione dei magistrati, altra dei senatori, o decurioni. La prima spettava al popolo nei comizii, la seconda ai magistrati. Allorchè si approssimava, e bandivasi la convocazione del popolo per l' elezione dei magistrati, era un agitarsi, un muoversi vivo nelle strade e nei circoli. Si scrivevano sulle mura della città, ed in altri luoghi, le liste dei candidati colle loro lodi e le relative raccomandazioni; alcune liste si presentavano da un solo individuo, altre da intere corporazioni; si discuteva, si censurava, si elogiava, siccome oggi vediamo ripetersi nei circoli e su pei giornali. Nel dì, in cui si tenevano i comizii, un duumviro ne toglieva la presidenza; ciascuno dava il suo voto sopra tessere, *per tabellam*; indi si faceva lo scrutinio, e proclamavasi l' eletto. Essendovi parità, oggi si preferisce l'anziano, allora il maritato, o il vedovo con figli, e fra costoro chi ne avesse di più; ragione di preferenza, la quale è giustificata meno che dagli anni, dallo spirito di famiglia, il quale fu

sempre garentia di ordine, di previdenza, di economia, di amoroso vincolo alla patria. Potè anche avervi gran parte la tendenza a favorire i matrimonii col conseguente *ius trium liberorum*; ma a prescindere da questa ragione politica artificiale, ve n'erano altre ben naturali, che consigliavano la preferenza dei padri di famiglia, e noi le abbiamo accennate.

Così eleggevansi i *duumviri*, gli *edili* ed altri magistrati cui rimaneva commessa l'amministrazione della giustizia.

Ma non era soltanto la giustizia, a cui essi dovevano attendere; vi era anche la elezione dei decurioni. Per lungo tempo si è ritenuto, che cotesta scelta spettasse al popolo, ovvero ai Decurioni uscenti; ma le iscrizioni e le leggi municipali scoverte ne tolgono ogni dubbiezza.

Il corpo decurionale, talvolta appellato *senato*, e più spesso *ordo* o *curia*, ascendeva al numero di 100; e vi erano ammessi i cittadini benemeriti ed onorevoli per cariche sostenute, o per censo; s'intende che dovevano essere ingenui, e che nel tempo, in cui aspiravano a pigliar posto nella curia, non dovevano esercitare alcun mestiere troppo basso. I condannati per furto, o per infedeltà, o spergiuro, il fallito, l'istrione, il lenone non potevano ottenere questa carica. L'elezione n'era affidata, come si è premesso, ai duumviri, ed aveva luogo volta per volta che sopravvenisse la vacanza di un posto per morte o condanna, acciochè il numero dei decurioni non fosse mai inferiore al legale. I casi di condanna e di rimozione erano determinati tassativamente; e quando il magistrato poneva nel luogo degli uscenti o dei morti un altro, doveva preferire chi aveva lodevolmente sostenuta una carica pubblica nell'interesse dello Stato, poi quelli che avevano servito il municipio, infine i ricchi, fra i quali era facile serbarsi la gradazione, perchè consentita dal diverso stato di agiatezza.

Le condizioni di validità delle deliberazioni riducevansi

a queste: il senato era convocato e preseduto dai duumviri; non poteva legittimamente statuire, se non fossero presenti almeno due terzi; il presidente invitava gl' intervenuti a discutere, e ciascuno poteva prendere la parola. La votazione aveva luogo per lo più a voce, ma qualche volta *per tabellam*. Indi si stendeva il processo verbale da tre o quattro decurioni, e si conservava in un registro.

Finalmente i rapporti fra la città e lo Stato erano sciolti da ogni legame di soggezione; l'autonomia dell'amministrazione pubblica e civile non era punto scemata dalla ingerenza dello Stato, meno in due casi soltanto, cioè quando fossero insorte gravi contese fra i cittadini e la loro rappresentanza, cui non riuscissero a porre fine i magistrati locali; e quando le finanze del Comune erano disordinate. Nel primo caso spedivasi da Roma un commissario straordinario per dirimere la controversia, e nel secondo un curatore alle finanze per riordinarle. E così, invece di sciogliere i municipii, come oggi si usa, gettandosi il disordine nell'amministrazione (perchè in tre mesi non si giunge ad ordinar nulla, e ridestansi più che mai fieramente le parti in cui si scinde la concordia cittadina), si poneva il dito sulla piaga e riparavasi all' inconveniente, che aveva richiamata l'attenzione delle autorità supreme dello Stato (1).

---

(1) Abbiamo qui prospettate brevemente le condizioni dei municipii italiani dopo la guerra sociale, e più propriamente per effetto della *lex Julia*. A quali fonti si può attingere per la sicurezza di codeste notizie? Mancavano i documenti storici, e si tentennava col **Sigonio**, quando la scoverta delle tavole di Eraclea avvenuta il 1732 nell' agro di Pisticci in Basilicata, cominciò a gettar luce sopra una materia così spinosa.

Il **Mazzocchi** ne formò obbietto di lunghi studii, e si vennero a conoscere molte norme che reggevano la vita comunale in Italia. Ma nemmeno si poteva dire ottenuta la conoscenza piena della costituzione interna delle città; ed una falange di dotti si diè con ansia febbrile ad interrogare le iscrizioni antiche, ricavandone svariate e sparse notizie, su cui si potè ricostruire un sistema scientifico più completo; i lavori degl'infaticabili **Orelli, Henzen, Mommsen, Zumpt, Borghesi** ed altri moltissimi, non possono non destare l'ammirazione dei cultori del dritto. Ma si era ancor lungi dall' affermare con sicurezza, se ciò che leggevasi in alcune iscrizioni era manifestazione d'un sistema generale, ovvero indizio di condizioni speciali di alcuni luoghi, poichè non tutto si poteva

18. Ricercata in siffatta maniera la Costituzione organica civile dei Comuni, rimane a vedere se conservarono il loro patrimonio, e con quali forme potettero obbligarlo. Che le città abbiano conservato integro il loro patrimonio, è chiaro da diverse fonti di dritto, e ne adducemmo le prove in un altro lavoro (1). Ma che dirsi delle forme, con cui lo si poteva alienare e dedurre ad obbietto di altri contratti? Se ci rivolgiamo alla *lex Julia Municipalis,* troviamo che Giulio Cesare determinò soltanto i poteri dei magistrati, la tutela delle strade e delle piazze, l'annona pei cittadini e cose simili (2). Nulla ci ha che si riferisca al governo, all'alienazione e al godimento dei beni, forse perchè andò smarrita la tavola che ne teneva proposito. Nè il Mazzocchi, primo ed inarrivato espositore di quelle tavole, toccò mai siffatto argomento, benchè in varii luoghi l'avesse proprio rasentato, come nel commento della linea 41 (3).

Ma vi sono altri documenti dai quali risulta provato, che la curia stabiliva a quali usi dovesse servire il danaro municipale, provvedeva alle spese di culto, alienava e concedeva ad altro titolo la proprietà del Comune; al qual proposito scrive così il De Petra: infatti, senza delle tante » lapidi che ricordano il l. d. d. d. *(loco dato decurionum » decreto),* citerò l'epigrafe Prenestina p. 389, n. 8., e l'iscri- » zione n.° 6828 di Caere, dalle quali spiccatamente si fa noto

---

spiegare con le tavole monche di **Eraclea**. Però il genio delle scoperte sorrise anche una volta alla scienza, e nel 1853, furono trovate le celebri tavole di **Salpensa** e di **Malaca**, città della Betica. Finalmente le tavole di **Ossuna** tolsero ogni dubbio sulla materia; ed ora possiamo vantare una bibliografia completa, che ci rende conoscitori dei più intimi movimenti dell'amministrazione civile dei Comuni italiani.

(1) **Rinaldi**, *Delle colonie perpetue, num, 9.* Veggansi pure le leggi 1., § 1. *Dig, Quod cuiusque Univers.* — 6, § 1. *Dig. De divisione rerum* — 1, § 22., *Dig., De acquirenda posses.* — *1. e seg. Dig. De administratione rerum ad civitates pertinentium.* Leggasi infine il **Muratori**, Antichità Italiane, dissert. 18.

(2) **Mommsen**, *opera citata, lib. 5., Cap. XI.* **Puchta**, *opera citata, lib. 2. § 90.* **Padelletti**, *Storia del Dritto Romano, Cap. 31.*

(3) **Mazzocchi**, *Commentariorum in tabulas Eracleenses, tom. 2., fol. 269.*

» questo dritto del Senato Municipale (1). » Dal § 82 della *Lex Juliae Genetivae* dell'anno 710 di Roma si argomenta, che la vendita, o la locazione oltre i cinque anni, facevasi dal *Senato* o *Curia,* senz' intervento di popolo. In esso leggesi, che quando si tratti di campi, edificii e selve, di cui la colonia si serve per pubblici usi, *ne vendito, neve locato longius quam in quinquennium, neve ad decuriones referto, neve decurionum* CONSULTO FACITO, *quo si agri eaeve sylvae veneant aliterve locentur* (2).

Per la ragione dei contrarii, adunque, se si trattava di cose alienabili, perchè non destinate agli usi pubblici, potevano i magistrati od altri delegati del Comune (fosse questo una colonia, o fosse un municipio) eseguire la vendita o la locazione oltre il quinquennio, facendone relazione ai decurioni, fra i quali ne andava il partito, ed aveva luogo l'approvazione (3).

19. Esposti i capi principali del nuovo ordinamento delle città, quali insegnamenti ne può trarre la scienza del diritto? Molti a noi sembra: e li verremo indicando a mano a mano.

a) Approvazione dei contratti. Dimostreremo nel corso di questi studii, come l'intervento dell'autorità giudiziaria fu sempre la miglior garantia dei Comuni. I *duumviri juri dicundo* erano magistrati municipali ed aveano nonchè la giurisdizione contenziosa, anche l'incarico di partecipare a tutte le deliberazioni del senato o Curia, sotto pena di nullità.

Nè intervenivano solo quando si trattava di costituire dritti e doveri; ma l'opera più importante, a cui erano chiamati questi magistrati, consisteva, a quanto sembra, nella

(1) **De Petra**, *Sulle condizioni delle città italiche dopo la guerra sociale, pagine 41 e 79.*

(2) Questa legge è riconosciuta sotto il nome di Tavole di Ossuna, dal luogo ove fu scoverta (**V. Camillo Re**, *Arch. giur. vol. 19, pag. 291 e seguenti*).

(3) **Camillo Re** *ivi, pag. 441 e seguenti.*

rappresentanza giudiziale. Non avendo i Comuni capacità di agire, avevano bisogno di una rappresentanza nei giudizii; e poichè i capi dell'amministrazione erano i Duumviri, a costoro spettava quella rappresentanza, finchè non si giunse alla forma delle *actiones populares* (1). In verità un magistrato che diveniva giudice e parte non poteva offrire guarentigia d'imparzialità, sebbene manchino tutte le notizie intorno al modo come si poteva esplicare cotale rappresentanza.

Ed in quanto alle deliberazioni della Curia, l'intervento immediato del Duumviro falsava la natura di entrambe le istituzioni; mentre la magistratura deve esercitare un potere superiore di approvazione o disapprovazione, evitando l'attrito delle discussioni, in cui il voto di uno e di due magistrati può essere vinto dalla maggioranza dei consiglieri.

L'intervento della magistratura fu regolato meglio di poi, a cominciare dalla costituzione dell'Imperatore Leone fino a tutto il secolo XVIII; e ne terremo il debito conto in appresso.

Se non chè vuolsi tener ragione di un elemento importantissimo di civiltà, di che oggi sembrano poco persuasi alcuni pubblicisti, cioè della unità nell'amministrazione. Dopo la caduta della monarchia, al principio monarchico sottentrò quello della collegialità. I Consoli, gli Edili, i Questori, i Magistrati municipali erano nel numero di due; ma nessuno di essi era tenuto, nell'impartire un ordine, d'interpellare il suo collega; ogni decreto del magistrato aveva piena efficacia, benchè rilasciato da un solo. La morte, l'inabilitazione, l'assenza, o altro legittimo impedimento non cagionava ritardo nell'amministrazione, e l'uno poteva operare per l'altro. La guarentigia della dualità dei magistrati consisteva nel poter l'uno dei colleghi opporsi al-

(1) **Mommsen**, *Dritto pubblico romano, Vol. 1, p. 192 e seg. — Lipsia 1871.*

l'altro; era una specie di divisione dei poteri, che non limitava la sfera delle attribuzioni di alcuno, ma impediva soltanto che si facesse il male (1). L'unitá di amministrazione ne risultava di fatto, benchè la istituzione fosse collegiale.

b) Frazioni di Comuni. Dopo la guerra sociale, come abbiamo visto, furono ordinate ad un solo tipo tutte le città, dotandosi di un senato numeroso, di magistrati, e di rappresentanze locali, ed acquistando decoro di teatri, di corsi pubblici, di terme e via dicendo. Però vi erano anche i *vici* e i *pagi*, che, per iscarsezza di abitanti e per povertà di patrimonio, non poteano attuare tutti i fini della vita Comunale. Fu quindi stabilito, che rimanessero dipendenti dalla città più vicina; non sì però, che non dovessero particolarmente attendere agl' immediati bisogni edilizi e religiosi del luogo. Tranne queste cure speciali, per tutto il resto la loro amministrazione era fusa in quella della città maggiore, che provvedeva a tutti i bisogni, ed a cui pur essi partecipavano forse col voto elettorale (2). ..

Molti borghi e villaggi sorsero poscia, durante il feudalismo, a piè dei castelli; molte città si ridussero ad umili borgate per guerre o pestilenze; molte piccole terre vennero crescendo in popolazione. Or secondo queste diverse mutate condizioni storiche, si provvide ora dando loro autonomia di Comune ora privandole di rappresentanza propria (3).

In qual maniera dispone il legislatore italiano in questi casi? Gli articoli 13 e 14 della Legge Comunale e Provinciale permettono al Governo del Re di decretare l'unione di più Comuni sulla richiesta dei rispettivi Consigli, con separazione o fusione completa delle rendite patrimoniali; e

(1) **Mommsen,** *opera citata, pag. 59.*
(2) **De Petra,** *opera citata, pag. 28, e 29.*
(3) **Chaudè,** *Des municipes en Droit romain,* pag. 299 e seg.

quando si tratti di una popolazione inferiore a 1500 abitanti, che manchi di un patrimonio sufficiente per sostenere le spese comunali, diventa obbligatoria l'unione. Altre norme si danno con gli articoli 15 e 16, per sollevarsi a Comuni le frazioni. Però con l'articolo 250 si è limitato a cinque anni l'esercizio di codesta facoltà; e con ragione si domanda a quali norme deve ricorrersi per gli anni successivi. Nel progetto di Nicotera, sotto gli articoli 128 e seg., si legge che i Comuni, nei quali gli eleggibili non raggiungano il quintuplo dei consiglieri, debbono essere rappresentati dal *convocato* degli eleggibili. È un governo dei capi di famiglia, piuttosto a base democratica, anzichè rappresentativa, a somiglianza delle parrocchie Inglesi.

Ma perchè lasciare codeste piccole terre in una condizione differente dalle altre, e senza il beneficio delle forme rappresentative? Non era più logico il sistema antico di lasciare il Comune, ove poteva esistere per copia di uomini e di cose? Parrebbe giusto, che rimanesse alle piccole terre la facoltà di aggregarsi ad un altro Comune, fondendosi le due amministrazioni, e rendendosi obbligatoria codesta riunione nel solo caso, che per le condizioni locali mancasse un numero sufficiente di eleggibili, o per difetto di rendite si fosse costretti a fare vita meschina e sparuta.

c) *In qual maniera si esigevano i denari della città?* Per lungo tempo si è ricorso alla costituzione dello Imperatore Alessandro *de solutionibus et liberationibus debitorum civitatis* (1), in cui si legge che le quietanze o apoche (*cautiones*) dovevano essere rilasciate dai *servi actores* (una specie di esattori); ma era d'uopo che venissero sottoscritte anche dai *curatori della città*, i quali, secondo la glossa, sarebbero stati i Decurioni. Qualora si fosse presentata la quietanza sottoscritta dal solo esattore, si riteneva nulla,

(1) *Lib. 11, tit. 40* (39).

salva la pruova di essersi invertita la somma in vantaggio del Comune, *ea tantum defensio consuevit admitti, si quod exsolutum est, rationi reipublicae profecisse doceatur*. Quando codesta utile versione non si potea giustificare, la città conservava la sua azione contro chi avea pagato, ed anche contro l'esattore che avea ricevuta la somma.

Nel 1875 furono scoverte in Pompei alcune tabelle cerate; e tosto i dotti si diedero a studiarle, occupandosene il De Petra, il Fiorelli, il Mommsen ed il Garrucci. Già nella fine del secolo XVIII erasi scoverta una di queste tabelle nelle miniere di Transilvania; ma era rimasta quasi inavvertita, o per lo meno inesplorata. Ma oggi, grazie a queste nuove scoverte, sappiamo che usavansi verso la fine della Repubblica e durante l'Impero; che il *servus actor* del Comune doveva essere autorizzato non già dai Decurioni, ma dai Magistrati, *duumviri iuri dicundo*; che questi talvolta scrivevano la loro autorizzazione, e tal' altra l' accordavano verbalmente, apponendo il suggello sulla tabella e che ciò avea luogo nell'esigere gli affitti dei pascoli comunali, i canoni ed ogni altra rendita (1). Oggi non ci vuole l' intervento dell' autorità giudiziaria o del Sindaco; ma basta che il Tesoriere riceva le somme, distaccando le quietanze dal registro a madre e figlia. Non ci ha controllo immediato e continuo; vi è però la guarentigia della forma delle quietanze; e se altrimenti si eseguisse il pagamento, sarebbe sempre improduttivo di effetti, tranne il caso dell'utile versione.

L' intervento diretto della Giunta ha luogo soltanto nei pagamenti, non potendosi approvare alcun esito senza il relativo mandato.

d) Invio dei Commissarii — Diverse disposizioni del

---

(1) Archivio Storico per le Provincie Napoletane, *anno II, pag. 176* — Nuova Antologia, *Anno 30, pag. 80*.

dritto Comunale vigente, sono dirette a disciplinare l'azione del Governo rispetto ai Comuni negligenti. L'articolo 145 della Legge Comunale e Provinciale attribuisce al Prefetto la facoltà di verificare il servizio degli uffizii Comunali, ed in caso di omissione, di mandare a spese degli uffizii medesimi un commissario per la trattazione degli affari in ritardo. Meglio propone il progetto Nicotera, che il commissario si mandi a spese degli amministratori del Comune. L'articolo 232 di detta Legge soggiunge, che, ove, malgrado la convocazione dei Consigli, non potesse aver luogo alcuna deliberazione, il Prefetto provvederá a tutti i rami di servizio, e darà corso alle spese obbligatorie. E secondo il progetto Nicotera questo si dovrebbe fare con l'invio di un commissario a spese del Comune, salvo rimborso contro gli Amministratori. L'articolo 235 infine statuisce, che il Re per gravi motivi di ordine pubblico può disciogliere i Consigli Comunali, ma a condizione di provvedersi alla nuova elezione fra tre mesi. E il progetto Nicotera permette lo scioglimento anche per atti di mala amministrazione, disponendo che in ogni caso i decreti relativi debbano essere comunicati agli uffizii della Presidenza del Senato e della Camera dei Deputati. Per verità le garentie sono maggiori; ma non sì però, che non ne resti offesa vivamente la ragionevole autonomia dei Comuni. Quale la ragione d'ordine pubblico?

Abbiamo veduto come presso i Romani non si ebbe esempio di scioglimento de' Consigli, ma soltanto d'invio dei Commissarii. Ei parrebbe che quest'atto fosse sufficiente a raddrizzare i torti passi dell'amministrazione. E se ad alcuno sembrasse troppo stantia questa idea, riconducendosi nullamanco che agl'istituti Romani, valga almeno l'esempio di quel che succede in Inghilterra, poichè questi esempii gradiscono più ai gusti moderni. Scrive così il Fischel: » non si può disciogliere un Consiglio municipale, come si

» discioglie il Parlamento; nè il Ministro dell' Interno po-
» trebbe erigersi arbitro fra il magistrato e i Consiglieri
» Municipali. Rispetto a ciò il nuovo regime municipale non
» ha derogato alle buone tradizioni della vecchia Inghil-
» terra » (1). Ma gli esempii nostri sono più completi, perchè mentre in Inghilterra manca qualsivoglia espediente per riordinare un Comune, che non si può sciogliere, i nostri maggiori spedivano i Commissarii per raddrizzare soltanto quella parte d' amministrazione che appariva sbilenca o viziata.

E se n' ebbero esempii anche di poi. Così in Napoli usava il governo di mandare i Commissarii *redemptionum universitatum* per dare ordine alle sostanze dei Comuni e redimerli dai debiti; e con la prammatica del 30 ottobre 1588, furono anch'essi sottoposti al Sindacato (2).

Una considerazione molto radicale fa il Pascaud:

» Avverrà spesso che alcuni Consigli municipali, sia
» per dare una lezione al potere o al Prefetto, sia per im-
» preveggenza, incapacità o motivi futili, compromettano
» gl' interessi del Comune ed alterino la buona gestione delle
» loro finanze. Se nessuna transazione o conciliazione di-
» venti possibile, è necessario rimpiazzarli, se non si voglia
» vedere pericolare l'amministrazione. È allora che comin-
» cia la ingrata necessità delle commissioni municipali ......
» Finchè la calma non è tornata negli spiriti, tanto che una
» novella elezione possa dar luogo a sperare il ritorno di
» migliori elementi, le commissioni debbono essere mante-
» nute. Senza dubbio egli è difficile assegnare un termine
» preciso, ma lasciandosi alla disposizione del Governo un
» termine massimo, non lo si obbliga ad usarne integral-
» mente. Come tutte le misure eccezionali, la creazione di
» una commissione municipale si giustifica per la sua ne-

(1) **Fischel**, *Storia della costituzione Inglese, L. 6., Parte 2., Cap. 5.*
(2) **Giustiniani**, *Nuova collezione delle prammatiche, vol. 11, pag. 208.*

» cessità (1). » In diverse legislazioni d' Europa varia la durata di codeste commissioni da sei settimane a tre anni (2). Qui il termine è molto breve, là è molto lungo, e però si dovrebbe rimetterlo all'arbitrio del Governo. Ma se l'arbitrio vizia tutte le istituzioni, in questa materia distruggerebbe il Comune, sospendendo le franchigie Comunali, fino a che nuove idee si formassero e nuovi uomini acquistassero la fiducia pubblica. O si giungerebbe all' estremo limite della durata delle commissioni senza ottenere codesto intento, o dovrebbe attendersi il rinnovamento di una generazione, che secondo i calcoli del Ferrari, richiederebbe da 25 a 30 anni. D'altra parte, non è possibile che un Comune si metta in istato di lotta permanente col potere superiore, da render necessaria la sospensione lunga dell'autonomia; alcuni rami soltanto possono richiedere le cure del governo, e questi possono essere utilmente riordinati colla nomina di Commissarii speciali.

e) Lista dei Candidati. — Dalle tavole Malacitane si rileva, che le operazioni elettorali erano commesse al duumviro anziano, Presidente naturale dei Comizii (3). Più giorni prima della votazione egli riceveva le domande di tutti coloro, che avrebbero desiderato presentarsi candidati; e su qneste domande (*professiones petentium*), o, in mancanza, sulle indicazioni di altri, compilava la lista de' candidati, la quale rimaneva affissa al pubblico, perchè ciascuno potesse liberamente discutere quei nomi, ai quali soltanto doveva restringersi la votazione (4).

Con questo sistema, che brameremmo veder rinverdire, si avrebbero numerosi vantaggi.

1) La prima autorità giudiziaria del Comune è garentia di

(1) **Pascaud**, *de l' organisation communale, pag. 243, Paris 1877.*
(2) **Pascaud**, *ici, passim* — **Block**, *ici, passim.*
(3) *Rubrica 52.*
(4) *Rubricae 51 e 52* — **Mommsen**, *Dritto pubblico romano, Vol. 1, p. 403 e seg.*

ordine e di esattezza. Qual necessità può esservi di due scrutinii, l'uno per la formazione del Seggio definitivo, e l'altro per la elezione dei Consiglieri? I partiti ricevono in questa maniera un doppio eccitamento; ed i sospetti di partigianeria, d'intrighi, d'infedeltà, non si possono mai eliminare; anzi sono autorizzati dalla legge vigente con permettersi a ciascun elettore di porsi dietro il Presidente e leggere *limis oculis* i nomi segnati sulle schede. Chi avrà la pazienza di seguirci in questa serie di studii, forse si convincerà che la vantata autonomia dei Comuni non può riuscire a bene, se non è disciplinata dall'autorità giudiziaria.

2) Molti voti oggi si disperdono, perchè portati sopra nomi ineleggibili per parentele, per liti vertenti e per altri motivi. Se ogni voto ha un valore, bisogna che sia dato a persone antecedentemente discusse dalla autorità giudiziaria, dal solo punto di vista della eleggibilità. E perchè si fosse sicuri di raggiungere lo scopo dei comizii, brameremmo rivedere in vigore quella prescrizione de' Romani, con la quale fu disposto che il candidato facesse precedere la sua accettazione (1).

3) Il problema più grave, intorno a cui tanto si travagliano i moderni pubblicisti, è quello di trovar modo come rappresentarsi le minoranze. Si è visto, che il numero schiaccia sovente la ragione; e molti espedienti si vanno escogitando a tal' uopo. Ma invece di ricorrere ai complicati sistemi, proposti in altre nazioni (2), non è bene studiare gli esperimenti che fecero i nostri maggiori?

Quando è limitata la votazione sopra alcuni determinati nomi, può bene qualsivoglia minoranza del Comune proporre il nome del suo candidato.

(1) **Mommsen**, *opera citata, pag. 412.*

(2) Uno studio coscienzioso su questa materia fu fatto da **Attilio Brunialti**, *(Studi sulla rappresentanza delle minorità, Milano 1871)*. Leggasi pure il Palma *(Del potere elettorale, cap. XI, Milano 1869).*

Determinato ancora il numero dei voti necessarii, perchè si potesse entrare nel Consiglio Comunale, sarebbe possibile vedersi coronati i giusti sforzi delle minoranze da favorevole successo.

Forse potrebbe avvenire altrettanto per le elezioni politiche, togliendosi norma da quelle che si facevano in Roma: liste di candidati sulle domande dei concorrenti o sulle indicazioni dei Comitati, e numero limitato dei voti per potersi avere l'ingresso nel Parlamento, sono i due fattori del sistema più largo di elezione.

f) Votazione mediata — Vedremo in appresso come fu tentato anche a' tempi della Rinascenza il sistema della elezione mediata, cioè scegliendosi dal popolo alcuni individui, che alla loro volta doveano eleggere i consiglieri Comunali. Questa era pure in fondo la regola, che si seguiva nelle città italiane, poichè il Comune non isceglieva direttamente i Senatori, ma soltanto i *duumviri;* e costoro poi formavano il Senato o la Curia.

Nessuno saprebbe oggi proporre questo ibridismo di elezioni popolari, non già immediate, ma indirette e per l'interposta persona di un incaricato, qual ch' egli si sia.

g) Condizioni d' incolato. — Non era necessario che si avesse domicilio in un Comune, per potervi votare ed essere eletto. Bastava che vi si dimorasse e vi si pagassero i pesi, come risulta provato da moltissime iscrizioni (1).

Il Comune componevasi di due specie di cittadini, *cives et incolae.*

I primi erano coloro che ripetevano la propria origine dal Comune medesimo, per esservi nati; gli altri, coloro che vi avevano fermata la loro dimora durevole, *laris collocatio.* Questa dimora costituiva pure una specie di domicilio, e fu perciò che si disse che un cittadino poteva avere due do-

(1) De Petra, *ivi, pag. 80 e 78.*

micilii. Ma fra costoro non si potevano annoverare quelli che a scopo di studii o di affari dovevano intrattenersi per qualche tempo in una città, e che pigliavano il nome di *hospites,* o *adventores.* Ai pesi comuni erano egualmente obbligati i *cives* e gl' *incolae*, come pure avevan dritto alle cariche e ai posti di onore. Chi non era *civis*, o *incola*, non poteva aspirare ad alcun dritto politico (1).

Queste norme, accordate con le altre della rappresentanza delle classi, di che parleremo più giù, valgono a rimuovere diverse difficoltà, in cui sovente si abbatte la pratica. Quasi tutte le legislazioni Europee prescrivono non poter essere ammessi a votare, nè essere eletti, se non coloro che dimorano da qualche tempo (da uno a tre anni) nel Comune, e vi pagano un censo (1). Ed a ragione, poichè dovendosi nelle assemblee comunali discutere non pure d'interessi materiali, ma morali, igienici, intellettuali ed industriali, non si ha garantia sufficiente in colui, che è di altra terra, benchè possegga beni e faccia parte del ceto dei proprietarii nel luogo, ove si deve costituire il corpo rappresentativo. Ma in siffatta guisa rimane privo di protezione l'interesse di chi, avendo proprietà nel territorio di un Comune, non vi è ammesso a vedere come si governi la pubblica azienda, e come si stabiliscono i pesi, al cui pagamento deve egli pur sottostare. La Legge italiana ha accettato il sistema più largo di chiamare all'urna tutti coloro che posseggono beni, ovunque domiciliati; epperò mentre non ha tenuto nella debita considerazione il complesso dei fini municipali, ha dato luogo all'inconveniente, verificatosi spesso, che i forestieri, possessori di terre in un Comune, vi hanno formata la maggioranza nei comizii

---

(1) **Marquardt,** *Amministrazione pubblica romana, pag. 465.*

(1) **Block,** *Les communes et la liberté,* passim — **Pascaud,** *De l'organisation communale, passim.*

e nei consigli. Quale affetto, qual premura possono avere costoro pel miglioramento dei destini comunali?

I Romani ammettevano soltanto i *cives* e gl' *incolae*, perchè essi soltanto avevano interesse al miglioramento dell' amministrazione comunale.

A noi sembra, che col sistema della rappresentanza limitata delle classi, questo danno si potrebbe evitare, conciliandosi la protezione di tutti gl' interessi, ed ammettendosi i forestieri a votare nella classe a cui appartengono.

Anche nel progetto di Nicotera (articolo 43), e in quello di Depretis (articolo 48), è data facoltà agli elettori, che giustifichino di essere iscritti nelle liste di più Comuni, di mandare al Presidente dell'ufficio elettorale del luogo, ove non risiedono, la loro scheda ben chiusa e suggellata. E poichè nell' articolo 25 della legge vigente (21 del progetto Nicotera) non è fatta eccezione per la eleggibilità, anche gli elettori forestieri possono sedere nel Consiglio del Comune, ove non dimorano abitualmente, di guisa che l'assemblea municipale potrebbe riuscire composta in massima parte o nella totalità di consiglieri non affezionati a quella somma d' interessi locali, che formano l' oggetto dell' amministrazione. E quanto ne possa andar lieto il Comune, che ha siffatta rappresentanza, non é chi non vegga. Il ripetiamo, soltanto con la formazione delle classi può rimanere scongiurato ogni possibile danno.

h) Suffragio universale — A chi non pare questa una questione divenuta sì grossa, da spaventare i più impavidi pubblicisti? Eppure i Romani la risolvettero affermativamente, perchè seppero col loro senso pratico meraviglioso conciliare la universalità del suffragio con la guarentigia di tutti gl' interessi. Ogni cittadino avea dritto a votare; tutti avevano pienissima libertà di associazione, e la conservarono fino agli Antonini. I *collegia* e le *sodalitates*, con diversi fini civili e religiosi, erano dappertutto: « queste ul-

» time specialmente riuscirono importanti, perchè potendo
» entrarci tutti e conseguirvi un ufficio, sin le donne, i li-
» berti ed i servi, rimanea così dischiusa a queste classi
» una via per entrare nella vita pubblica, mentre non a-
» vrebbero potuto altrimenti prendervi parte, essendo le ca-
» riche municipali riserbate ai soli ingenui (1). » Dopo l'anno
» 767 di Roma, in tutta Italia si proclamò Dio l'Imperatore
Augusto; e si creò l'ordine degli Augustali. » Intorno a que-
» sto servizio si affollarono specialmente quelli, cui era un
» bisogno la partecipazione alla vita pubblica, ma che dalle
» leggi o dalla legge del costume erano impediti d'entrare
» nella carriera degli oneri municipali, dico le persone più
» influenti dell'infima plebe; i libertini, i negozianti, gli ar-
» tieri, che in un modo o in un altro s'avevano acquistate
» grandi ricchezze. Tutte queste persone formavano già da
» qualche tempo un ceto medio, ma non aveano nome uf-
» ficiale; ebbene il nome (che spesse volte è tutto) lo eb-
» bero, entrando nel sacerdozio di Augusto; poichè quelli,
» che vi presero parte, formarono un ordine distinto, *l'ordo*
» *Augustalium*, che si pose in mezzo fra i decurioni e la
» plebe. Considerata sotto questo punto di vista, la religione
» di Augusto fu veramente una riforma politica » (2).

Sulle mura laterali di Pompei, si sono scoverte molte
epigrafi relative all'esercizio del potere elettorale; ve ne
sono del collegio degli orefici, dei panettieri, dei cuochi,
dei pescivendoli, dei legnaiuoli, dei barbieri, dei fruttiven-
doli, degli agricoltori, indicanti le persone sulle quali si fer-
mavano i voti e le raccomandazioni di codesti ordini di cit-
tadini; « il che fa nascermi il sospetto, scrisse il De Petra,
» che a Pompei non essendovi indizio di una divisione
» per curie, la votazione nei Comizii si facesse per le so-

(1) **De Petra**, *opera citata, pag. 31.*
(2) **De Petra**, *opera citata, pag. 43.*

» dalità e i collegi, tra cui erano ripartiti i cittadini » (1). Come poi praticamente svolgevasi la facoltà del voto, è chiaro dalla legge malacitana: ogni cittadino votava nella sua curia, sotto la vigilanza di tre persone incaricate dello scrutinio dei voti, e che dovevano appartenere ad altra sezione. Fatto lo spoglio dei suffragi, i nomi risultati in ciascuna curia, si consegnavano al Presidente del Comizio elettorale, e questi ponendoli tutti in un'urna, li estraeva indi per vedere coloro che avevano raggiunto il maggior numero dei voti delle curie (2). Quindi a somiglianza della votazione politica in Roma, ove ciascuno votava nella sua Tribù, e la maggioranza dei votanti rappresentava un sol voto, come una era la Tribù, la Curia contavasi per una unità. Scomparivano gl' individui che avevano votato, e rimaneva il voto impersonale della Tribù o della Curia.

Questa è la storia nostra. Or come si è desso risoluto il problema del suffragio universale presso gli altri popoli?

Il sistema Prussiano, che data dal 30 maggio 1853, é questo. Gli elettori sono divisi in tre collegi; i più gravati d'imposte fino alla concorrenza del terzo di tutte le contribuzioni dirette, formano un collegio; la classe intermedia ne fa un altro; i meno gravati compongono il terzo. In tal maniera ciascun collegio di elettori rappresenta un terzo della imposta totale; ed il numero dei votanti varia secondo il grado delle contribuzioni, di sorta che due, o tre, e forse uno possono comporre un collegio; migliaia di cittadini ne formano un altro. Il Consiglio Comunale si divide pure in tre parti, perchè ciascun collegio nomina un terzo dei Consiglieri (3).

---

(1) **De Petra**, *opera citata, pag. 77.*

(2) *Rubricae 53, 55 e 56.*

(3) **Block**, *opera citata, pag. 128 e 129.* Questo sistema che ha pure i suoi riscontri nella Russia, nell' Austria e nell' Inghilterra, come vedremo, è riproduzione infelice di quello delle classi che fu attribnito a Servio Tullio, il quale a detta degli antichi scritto-

Nè altrimenti è costituita la rappresentanza Comunale della Russia e dell' Austria (1). Ma ognun vede, che l' elezione è ivi regolata sopra basi feudali, dandosi alla classe dei più ricchi proprietari maggiore importanza di voti, e non tenendosi conveniente ragione dei moltissimi altri fini municipali, come l' istruzione, la religione, l' agricoltura e l' industria.

Non dissimile difetto, benchè in più lievi proporzioni, presenta la costituzione delle parrocchie Inglesi. Ivi il voto di ciascun componente dell' assemblea è ragguagliato al censo, ed accade sovente, che il detto di uno vale quanto quello di 5 o 6 suoi colleghi. Le parrocchie, è stato bene osservato da gravi pubblicisti, sono a base feudale, e non già democratica (2). Nè questo è tutto; il valore graduale del

---

ri, aggiunse alla divisione per tribù e curie, fatta, secondo la leggenda, da **Romolo**, quella per classi, formandone sei secondo il censo, e ponendo nell'ultima i proletarii, o *capite censi*, cioè coloro che non ne pagavano alcuno, o lo pagavano lievissimo; e furono detti così perchè rappresentavano l'ultimo capo dei censi: *in classibus autem et centuriis describendis, non regionem aut sacrorum communionem sequutus est, sed censum qui, ut in quoque variatus est, sic varios ille (Tullius) fecit classium gradus* (**Sigonio.** *De antiquo iure civium Romanorum, Cap. 4.*) Quel censimento, osservò il **Vico**, non fu, quale ordinariamente si credette in Roma, *pianta di libertà popolare*, ma invece *pianta di libertà signorile*, finchè **Fabio Massimo** stimò di ordinare tutto il popolo in tre classi, formando il censo base della costituzione popolare, e permettendo che anche i cittadini aventi un piccolo patrimonio potessero salire agli onori e partecipare alla formazione delle leggi (**Vico**, *Principii di Scienza Nuova, pag. 60, 64, 281 a 287, Milano 1848*). Ove è degno di nota che le classi non si consideravano secondo le proprie vocazioni, ma secondo il grado di ricchezza e la quantità dei tributi; il che si oppone, come ognun vede, al concetto moderno delle classi, più largo e liberale. Ma ciò, che reca maraviglia, è il vedere, come, in condizioni perfettamente diverse, si voglia cominciare proprio di là, dove finì l' antica civiltà Romana, poichè la costituzione, che dicesi *Serviana*, fu schiettamente militare, essendo diretta a ripartire il servizio militare secondo la possidenza. Solo dopo molto tempo, divenne base della partecipazione agli ufficii pubblici, trattandosi di una città bellicosa, che naturalmente modellava tutte le sue istituzioni sopra un tipo militare (**Mommsen**, *Storia Romana, Lib. 1., Cap. 6*).

(1) **Block**, *ivi, pag. 160 e 177.*

(2) **Fischel**, *Storia della Costituzione inglese, Lib. 6, Parte 2., Cap. 2.* — **Di Bernardo**, *l'Amministrazione locale in Inghilterra, pag. 214 e seg.* — **Fisco e Van Der Straeten**, *Institutions du Royaumeuni de la Grande Bretagne, p 179, Bruxelles 1863* — **Block**, *Les communes et la libertè, p. 107.*

voto è calcolato arbitrariamente, perocchè non si sà intendere per qual motivo s'è stabilito l'ultimo limite a sei, e non si è portato a 100 ed a 1000, quando un solo de' votanti rappresentasse cento o mille volte di più gl'interessi degli altri votanti; onde non è vero ciò, che dice il Pascaud, che siffatt'ordinamento è la messa in pratica del principio della rappresentanza degl'interessi » (1).

In quanto alle donne e a' corpi morali, prevalgono ovunque più liberali tendenze. La legge Austriaca del 5 marzo 1862, e quella dell'Ungheria del 1871 ammettono a votare gli stabilimenti pubblici, le donne maritate, i minori e gl'interdetti per mezzo dei loro legali rappresentanti ed amministratori (2). La Russia ha ordinamenti simili per le città (3).

Senza dubbio costoro non sono in grado di dare un voto diretto; ma hanno interessi ben gravi, ed è ingiusto far pesare sulle loro sostanze i pesi pubblici, senza riconoscere in essi il dritto di concorrere a garentirle per mezzo dei loro legittimi rappresentanti. Unica obiezione che si fa a questo sistema, è che il mandato suole essere imperativo, epperò diventano inutili le discussioni che spesso sogliono far mutare consiglio anche ai meno arrendevoli. Ma non si deve confondere il concetto del mandato con quello della rappresentanza. Il marito, il tutore, il curatore, il direttore di uno stabilimento, non eseguono un *mandato obbligatorio*, ma *rappresentano con libertà d'idee*, e portano nella votazione la propria coscienza, siccome avviene del Consigliere o del Deputato che rappresenta gli elettori, ma non è il loro mandatario. Ogni mandato costituisce rappresentanza, ma non ogni rappresentanza è mandato.

E già queste idee si vanno facendo via anche fra noi. L'art. 13 del progetto Nicotera, ammette a votare le donne,

(1) **Pascaud**, *opera citata, p. 10, Paris 1877.*

(2) **Pascaud**, *ivi, pag. 18* — **Block**, *opera citata, pag. 177 e 182.*

(3) **Block**, *opera citata, pag. 160.*

i corpi morali legittimamente riconosciuti, i minori e gl'interdetti sommessi a tutela, tranne quando l'interdizione sia conseguenza di condanna penale. Il legittimo rappresentante del corpo morale, il tutore ed il curatore (quest'ultimo per i minori emancipati), esercita il dritto elettorale per essi. Col progetto Depretis (art. 17) si estende la facoltà del voto alle donne, ma non si vedono ricordati gli stabilimenti pubblici, le società legalmente costituite, i minori e gl'interdetti.

Il Block ha fatto un quadro di tutte o quasi tutte le legislazioni conosciute intorno alla capacità elettorale amministrativa, ed ha conchiuso con ragione, che forse niun popolo ha risoluto così radicalmente il problema del suffragio universale, come la Francia dopo la legge del 1848, secondo la quale basta essere cittadino Francese, maggiore di età, e residente nel Comune per avere i dritti elettorali. Non censo, non istruzione, non obbligo di possedimenti territoriali (1).

L'osservazione è esatta; ed anche noi Italiani abbiamo una legislazione meno liberale, perchè copiammo dal Belgio la condizione del censo, e del saper leggere e scrivere, nè ci ricordammo più della sapienza de' nostri maggiori, che riconobbero costantemente in tutt'i padri di famiglia, ricchi e poveri, dotti ed indotti, il dritto d'intervenire nei pubblici comizii.

Però la parte più ardua del problema non è qui; allargato il suffragio, come si possono salvare gl'interessi della minoranza contro il torrente della maggioranza numerica, la quale è composta degl'indotti e dei meno abbienti? Non si nega che la sola esperienza ordinaria basta a far orientare anche gli analfabeti sulle questioni d'interesse locale; ma la tirannia degli analfabeti è la peggiore. Il senno del

(1) **Block**, *ivi*, *Chap. 1*.

secolo XIX ha risoluto la questione dell'universalità del suffragio, ma non ha curato di conciliarlo con la rappresentanza delle classi.

Questa cura ebbero già i Romani, e noi potremmo nobilmente imitarli, pur conservando le forme del vivere moderno. Non è già che si volessero far tornare di moda le divisioni per curie e per tribù, o le corporazioni d' arti e mestieri, le quali avvincevano l'uomo all'arte in cui era nato. Nel fondo delle umane istituzioni ci ha qualche cosa d' imperituro, e non lo si vuol confondere con la parte transitoria. L' imperituro delle istituzioni antiche è la divisione degl' interessi e dei ceti.

Il così detto suffragio universale, come oggi s'intende, e senza correttivi, è falso nel governo civile dei Comuni e lesivo dei migliori e più legittimi interessi, poichè rende padroni del campo i nullatenenti e gl'indotti, i quali sono sempre la classe più numerosa. Si sviluppi quanto vuolsi la istruzione elementare, questa non varrà mai a rendere le moltitudini cotanto elevate e colte, da acquistare dirittura di criterio nella risoluzione dei più intricati problemi amministrativi, e i voti vinceranno sempre per numero, più che per peso. Esempii ne siano quelle città, in cui sono numerose e compatte le società operaie, che, se vogliono gettar di sella i cittadini da cui è rappresentata l'aristocrazia dell'ingegno e del censo, non hanno bisogno di altro, che di una proposta sovversiva e di un fragoroso batter di mani. Come ingiusto sarebbe il contare i voti secondo la proprietà, facendosene disporre di un maggior numero a chi figurasse nel catasto più gravato (poichè questo sistema renderebbe il più grosso proprietario despota dell'amministrazione), così è ingiusto accordare preponderanza agli uomini di piazza, che pagano meno di tributi, ed hanno minor levatura (1).

---

(1) Il progetto **Nicotera** (art. 13), e il progetto **Depretis** (art. 17) stabiliscono invaria-

Tutti gl' interessi debbono essere protetti, la proprietà, la coltura, le arti, l' industria. L' articolo 32 dello Statuto costituzionale riconosce il dritto di associazione e quello delle adunanze pacifiche, manifestazioni solenni del dritto individuale.

Nondimeno il concetto è dimezzato, perchè accanto ai dritti individuali dei cittadini ed alle loro adunanze, manca la franchigia delle classi, le quali non sono già semplici aggregazioni d' individui, ma enti organici, sorti naturalmente, e viventi una vita propria con iscopi determinati. L'articolo 74 garentisce il Comune e la Provincia; non però le classi, che sono tra gl' individui e il Comune. L' individuo è isolato, il Comune è un centro d' individui; ma tra l' isolamento del primo e l'unità organica del secondo, vi sono altre unità che compiono l'ufficio degli anelli in siffatta catena, e costituiscono condizioni di forza morale per entrambi. Quando alle classi si riconosce il dritto di radunarsi e discutere insieme i proprii interessi, per ciò che meglio concorra allo sviluppo e alla dignità del lavoro, quando si dà loro il dritto di elezione come classi e non soltanto come individui, si garentisce un'altra forma della vita dei cittadini, ch' è pur vera e naturale (1).

---

bilmente la tassa di lire 5 in tutt' i Comuni, perchè un cittadino possa aver dritto a votare. Confesso che non cape nella mia mente come 5 lire di contribuzione bastino a dare arra d' indipendenza e di moralità. O il censo dev' essere alto; o le 5 lire sono un' amara irrisione.

(1) « Secondo i particolari scopi delle diverse associazioni individuali si formano » naturalmente fra i molteplici isolamenti degl'individui e l' ultima unità del tutto, dei tutti » minori, delle comunità particolari. Partendo dagli individui, esse sembrano dapprima qua- » si un loro afforzamento. Però ei bisogna accogliere in modo queste formazioni nell'ul- » timo tutto, da divenire veri membri intermedii, che nella ricca vita individuale uniscano » lo spirito del tutto colla forza dei singoli. Siffatti membri intermedii sono le Corpora- » zioni, in parte i Comuni che abbracciano tutta la vita locale, quasi Stati in miniatura, » in parte associazioni con iscopi particolari, come chiese, università, maestranze. Que- » sta seconda specie prenderà una forma tanto più importante quanto più ne sarà pro- » fondo lo scopo interno, quanto più si diramerà tra i consocii in organi speciali. Le » Corporazioni veramente hanno origine da scopi particolari; ma non possono durare » però che nell'universale. I loro diritti emanano dalla generalità, e in grazia dei do-

L'individuo entra in diverse sfere, le quali lo cingono e lo reeingono di rapporti svariati, il cui complesso costituisce la ricchezza della vita. Prima egli è da guardarsi in sè e per sè, poscia nella famiglia, indi nella classe a cui appartiene, appresso nel Comune, eppoi nella Provincia, ed infine nella Nazione. E qui il sentimento procede di conserva col dovere.

Egli si sente legato sopra tutto a sè stesso, volendo raggiungere i proprii fini, anche quando per amore alla patria od alla umanità si porge olocausto agl'interessi generali. Attilio Regolo e Pietro Micca, nel fare il sacrifizio di sè stessi, nobilitavano il proprio individuo.

Viene indi la famiglia, ch'é il centro più natnrale e primitivo dell'affetto umano; e l'individuo sente dentro di sè una voce, che lo avverte di esser figlio e fratello prima che cittadino.

In rapporti men prossimi egli si trova fra un ordine di cittadini, che dividono con lui quello stato speciale di vita che dicesi professione, arte o mestiere. Ci ha spesso delle

---

» veri che nel loro scopo particolare hanno verso il tutto. Una costituzione può essere » caratterizzata dal vincolo più o meno stretto, con cui stringe le Corporazioni. Dove » queste o mancano nello Stato, o vi sono, ma con grande restrizione, dove gl'individui rimangono isolati e non vengono accolti in un tutto più elevato, e pure a loro pro» prio, colà ciascuno si sente come abbandonato e senza punto d'appoggio, e non ri» guarda lo Stato, che come una pressione e un peso. Lo Stato per lo contrario, il quale » nelle Corporazioni riconosce degli scopi speciali, e per tali scopi interni le lascia a» gire di per sè, acquista in esse dei membri, e non delle pure forze addizionate.

« La costituzione delle Corporazioni dovrà essere disposta in modo, che lo sviluppo » dell'oggetto speciale, per cui esistono, e la soddisfazione delle persone vadano di con» certo, e che lo Stato si trovi sempre in caso di ravvivarle, affinchè nè l'andazzo, nè » l'interesse egoistico, cose che facilmente vi s'insinuano, le corrompa. Se la Corpora» zione agisce, come agir dovrebbe, promovendo cioè il lavoro ed elevando nel suo scopo » e nella sna storia la vita del singolo al di là di se stesso; essa educa, così facendo, » allo spirito comune, e spinge l'individuo in un tutto più elevato. La sapieuza e la be» volenza, che sono lo spirito etico di ogni amministrazione, dovrà ripetersi anche nella » costituzione delle Corporazioni in proporzioni minori ed in isfere più ristrette; e lo » Stato che prende cura delle Corporazioni nel loro giusto senso, desta nel popolo queste » virtù, le quali compiono una parte della sua essenza. » (Trendelenburg, *Dritto naturale*, § *180*.)

gelosie e dei puntigli di professione; ma quando si tratta d'interesse generale dell'ordine, tutti si muovono come un sol uomo. L'Avvocato, se vede pericolare la nobiltà dell'ordine cui appartiene, l'artigiano, se l'interesse della sua classe lo sprona, il commerciante, se le sorgenti del commercio sono minacciate, tutti si sentono legati al proprio ordine, più che ad un altro, perchè sentono di affermare la propria personalità nello scopo generale della classe (1).

Dopo le classi viene il Comune; e ciascun sa il patto che lega ogni individuo al proprio campanile, sentimento nobile quanto gli altri, purchè non degeneri in un isolamento ciclopico e dispregiatore delle relazioni più generali.

Indi la Provincia; e certo ognuno ha maggior benevolenza pei suoi comprovinciali, che per altri.

Dopo la Provincia viene finalmente la Nazione; e quanto si ami un connazionale, ben lo sanno coloro, che, in luoghi lontani, si recano a buona ventura l'imbattersi in un compatriota. Questo è l'ordine naturale dei sentimenti e dei rapporti, e questo è pure un dovere, poichè non è buon cittadino colui, che si esercita costantemente fra le cure pubbliche, e fa baratto della propria dignità di uomo, o dispregia la sua famiglia, o smentisce l'ordine a cui appartiene, o vilipende il suo Comune, o tiene in non cale gl'interessi della sua Provincia. Se ci ha contrasto fra gl'interessi generali e i particolari, s'intende bene il sacrifizio dei minori: ma fuori il cozzo di codesti interessi, e cessata ogni collisione, deve emergere per salda costanza di propositi il sentimento fondamentale di tutti gli enunciati ordini della vita.

D'altra banda lo Stato ha la missione di esplicare, proteggere e perfezionare il diritto in tutte le sfere della esistenza dei cittadini; quindi garentisce l'individuo, la famiglia, il Comune, la Provincia e la Nazione. Abbandonerà

(1) Uno studio molto accurato sulla naturale esistenza delle classi (corporazioni) fu fatto dall'Unger (Sistema del dritto privato generale austriaco, V. 1., § 43. Zara 1877).

egli a sè stesso e senza giuridiche protezioni quell'altr' ordine o stato della vita che dicesi classe? Vi fu tempo in cui questa si sovrapponeva allo Stato, e simile al Saturno della favola, spengeva la libertà degl'individui da cui sorgeva. Oggi nell'ardore della reazione, lo Stato si è messo al disopra e non la cura, pago di aver ridata completa libertà agl'individui. Ma le condizioni naturali del vivere non si possono spengere; si manifestano esse anche inconsciamente e contro il volere dei reggitori, siccome vediamo tuttodì sorgere associazioni ed altre forme, colle quali quelle condizioni e quei sentimenti si manifestano. Egli è necessario perciò, che si dia a codesti organi della vita la coscienza del proprio essere e la consapevolezza dei fini a cui intendono; è mestieri renderli più compatti e disciplinati. E questo si ottiene col dar loro forme rappresentative, che non distruggano l'individuo, ma lo garentiscano vie meglio in questa altra legittima e naturale aspirazione. La rappresentanza adunque è la forma vivente ed organica di tutte le associazioni; e lo Stato deve soffermarsi, dopo averla sviluppata e riconosciuta, senza domandare più oltre. Come riconosce il valore morale dell' individuo e della famiglia, così deve riconoscere e proteggere il valore morale di tutti gli organismi della società, fra cui le classi ed i Comuni. Ed è da qui che viene dimostrato logicamente quello che la storia c'insegna, cioè che la ragionevole costituzione dello Stato non ha mai potuto prescindere dalle rappresentanze Comunali, alla cui formazione concorsero costantemente le rappresentanze delle classi sociali, siccome apparirà meglio dal corso ulteriore di questi studii. Se il ragionevole concetto di Stato involve lo sviluppo di tntte le condizioni della vita e di tutti gli organismi giuridici, quando è chiaro che le classi ed i Comuni costituiscono delle *universitates* in cui l' individuo riceve valore dall' intero e gliene conferisce con la spontaneità del suo essere, lo Stato garentisce l' individuo e la *universitas*.

Se inoltre la *universitas* è un ente organico e non una riunione meccanica di forze individuali, la sua forma esteriore di vita non può essere altra, che la rappresentanza, e gl' individui, raccolti sullo stesso territorio sotto il concetto superiore di Comune (*communio*), non possono altrimenti porgersi con esteriorità di forma e d'intenti, che con la rappresentanza. Questo deriva dalle leggi logiche della formazione dei Comuni, questo apparisce dalla Storia nostra, questo ci addita la serietà del carattere italiano; e noi non dobbiamo ricorrere agli esempi di America, Inghilterra e Germania, per ismentire il nostro essere, sollevando l' individuo al di sopra della *universitas*, e dissolvendo, col concorso immediato di tutti i cittadini alle patrie deliberazioni, la interna essenza del Comune.

Nè pare esatto il volersi distinguere i Comuni rurali dalle città, per dirsi che i primi si debbano regolare a tipo meramente democratico, e senza distinzioni di classi, riservandosi la forma rappresentativa di tutti gli ordini sociali alle sole città. Per piccolo e sparuto che sia un Comunello, non possono mancarvi questi ordini o classi, in cui si va naturalmente a manifestare la varietà delle attitudini individuali e la moltiplicità dei bisogni umani. Non vi saranno ricchi commercianti, ma i trecconi, i rivenduglioli, i venditori di sale e tabacco non faranno difetto. Quel Comunello mancherà di cultori di arti splendide, ma adunerà sempre un numero relativamente importante di muratori, calzolai, sarti e via dicendo.

Gli agricoltori, i pastori, il parroco, il medico, il maeestro elementare, il proprietario, vi saranno certo. Non è dubbio adunque, che, se da per tutto la vita si manifesta circondata da diversi bisogni, da per tutto vi debbono essere quelle classi, i cui interessi sono sempre sacri, e non patiscono di esser sacrificati alla matta prevalenza del numero, il quale s' impone e dissecca tante altre sorgenti di

civiltà. Perchè nelle piccole terre la istruzione procede stanca e non curata? Perchè la maggioranza degli elettori è pressochè analfabeta, e tale risulta la maggioranza degli eletti. A parità di condizioni fra le classi, l'urna sarebbe più ragionevole nel suo muto linguaggio.

Ma come dividersi praticamente codeste classi? Già si è passati da un'esagerazione ad un'altra. Prima erano tutto la nobiltà e il clero; il resto del popolo un branco di armenti. Poscia si sollevò la borghesia, e contese ai due più antichi ceti onoranze e politico governo. Con la rivoluzione del 1789, il grosso del popolo si assise fra gli aristocratici e i supremi rappresentanti della Chiesa, disputando e dividendo con essi il governo, e si appellò per antonomasia il *terzo stato*.

Ma l'ingegno, il numero, il desiderio mal celato di continue riforme, appariscono facilmente in questo terzo stato, il quale avvien di leggieri che s'imponga agli altri due, quando non è frenato sufficientemente. E così accadde in Francia, ove assorbì gli altri due, ed esso fu tutto, risultando composto di quanti erano dediti a professioni, di capitalisti, di negozianti e simili.

Oggi non è più possibile quella tripartizione di stati, perchè la nobiltà ed il clero non sono più corpi privilegiati.

Non è più possibile anche per altra ragione; quelli che un tempo dicevansi borghesi e poi formarono il terzo stato, non comprendevano tutta la cittadinanza, rimanendone esclusi i contadini, gli umili artigiani, i merciaiuoli, i bassi impiegati ed i così detti proletarii. Costoro non formarono mai uno Stato, e fin quando la società reggevasi sulle grucce delle corporazioni d'arti e mestieri, non entrarono mai a formare un Collegio od una Corporazione. Molti perciò si avvisano d'indicarli come *quarto stato*, in opposizione ai tre primi; e studiano se si debbano dar loro dritti anche eguali agli altri tre, ovvero tenersi conto della loro scarsa

capacità ed affidarli al protettorato di altri più capaci e veggenti (1).

Ma oggidì non pare esatto e rispondente all'organismo della società questo concetto. Da un lato sono venuti meno i nobili ed i sacerdoti, come parti vitali della società, dall'altro è arbitraria la distinzione del terzo dal quarto stato, poichè in amendue si vedono comparire gli operai del pensiero e delle braccia.

Il popolo non si può dividere per categorie artificiali, ma soltanto secondo le sue naturali divisioni, per iscopi e vocazioni, come proprietà fondiaria, professioni, arti e mestieri, agricoltura e commercio. I nobili entrano a formar parte di una di queste classi, i sacerdoti si annoverano fra quelli che esercitano una professione, gli agricoltori e i pastori fra i contadini. Così soltanto può giustificarsi il suffragio universale, ma a condizione che sia evitata la prepotenza del numero, e che si guardino piuttosto le classi, anzichè gl' individui.

La forza numerica non avrebbe più alcun valore, quando si desse facoltà di uscire dalla propria classe nella elezione dei Consiglieri. Vedremo che più volte si tentò la divisione fra i gentiluomini ed i popolani, disponendosi che questi e quelli dovessero scegliere i rappresentanti in mezzo a loro. Ma spesso non si ebbe un largo margine per la scelta, e si mandarono Consiglieri inetti a sedere fra persone colte. L'effetto fu, e doveva essere, che rimanessero asserviti all'aristocrazia dell' ingegno. Ma oggi che le classi sono naturalmente costituite in relazione ai loro scopi particolari, ed è venuta meno la vacuità della distinzione tra galantuomini e popolani, può bene uscire dalla propria classe ogni elettore, secondo che lo porta il proprio talento, la simpatia, e la fiducia ch' egli abbia in altrui. Premesse queste conside-

(1) **Bluntschli**, *Dritto pubblico universale, vol. 1., cap. 14, 15 e 16.*

razioni, si vede che la rappresentanza delle minoranze, accennata più sopra, potrebbe essere praticamente ordinata così.

Determinato il numero dei Consiglieri delle diverse città, secondo la popolazione, la potestà governativa sarebbe incaricata di riconoscere le classi esistenti in ciascuna di esse e di ripartire il diritto di scelta fra le classi medesime. Così, dato che in una città il numero dei Consiglieri dovesse salire a trenta, e che vi fossero cinque classi (p. es. i proprietarii, i dediti a professioni, i negozianti, gli artigiani e i contadini), risulterebbe che ciascuna di queste classi dovrebbe scegliere sei Consiglieri.

Abbiamo indicate queste classi, perchè non sembra che la società moderna ne presenti altre, e non vi ha terra, in cui naturalmente non siano. Basterà dunque che il legislatore ne riconosca !a esistenza con una disposizione generale (1), e stabilisca che ogni cittadino, compiti i 21 anno, sia tenuto ad iscriversi in una classe. E perchè non si alteri la natura schietta delle classi, il Consiglio Comunale o la Giunta avrà facoltà di rivedere e sindacare le liste, facendo rimanere tra i proprietarii chi è riportato per qualunque somma in catasto, e ricacciando nella classe vera chi per fini secondarii non vi si volesse iscrivere.

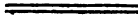
É poi della maggior evidenza, che avvenendo mutazioni nello stato de' cittadini, potrebbero domandare al Consiglio il passaggio ad altra classe.

E con ciò l'ampia trattazione sulle classi avrebbe fine, se non ci rimanesse a rispondere a due obiezioni. La prima si volge intorno al destino di quelle classi povere, che non

(1) « Deve sussistere una prescrizione giuridica che riconosca la Corporazione-
» Questa norma potrà essere un precetto giuridico generale, ovvero una *constitutio singularis*.... Un consimile precetto generale esiste indubbiamente per tutte le Corporazioni pubbliche, e quindi relativamente allo Stato, alle comunità politiche e religiose, università ecc. (**Unger**, *ivi*, *ivi*, *pag. 280)*.

hanno beni, nè lavoro; la seconda si riferisce alle garentie giuridiche della classificazione. Ebbene, alla prima si risponde con la dottrina del lavoro, il quale è arra d'indipendenza massima e fattore primo della dignità del cittadino. I paltonieri, gl'improbi mendici, e vagabondi, i questuanti, non presentano condizioni accettabili di proprietà, nè di lavoro. Per verità è così alto e nobile l'ufficio di elettore e di eletto, che non dovrebbe consentirsi fuorchè a persone che esercitano una professione, ed a proprietarii ben costituiti. Ma se è vero il principio, che i cittadini son tutti eguali innanzi alla legge, e il potere elettorale non si saprebbe negare a qualunque cittadino, egli è indispensabile tôrre ogni limitazione; tanto più che essendo l'amministrazione comunale una rappresentanza d'interessi, non vi ha persona, che non abbia interesse al pagamento delle tasse indirette, alla sicurezza della propria persona, alla conservazione del demanio comunale, alla istruzione dei proprii figli, e così via.. È bene adunque ammettere tutti a vedere come si regolano i loro interessi, reputandosi capace a portarvi giudizio chi, avendo toccato il 21° anno, può disporre di tutti i suoi beni. Quando si vede che in materia amministrativa basta saper leggere e scrivere, ed essere iscritto per la tassa di L. 5, sorge spontanea la domanda; e son queste garentie sufficienti d'istruzione e di proprietà? Non vi sono degli analfabeti, che vincono per serietà di senno pratico chi è stato alla scuola elementare? La capacità è indicata dal Codice Civile, e se manca la proprietà, supplisce il lavoro. Stabilito questo criterio, non ci ha individuo onesto che non trovi una classe ove collocarsi. Vedremo che il non essersi rispettato questo dritto cagionò il tumulto dei Ciompi, siccome abbiamo veduto che il Protettorato, cui credè potersi affidare il Bluntschli, non può gran fatto soddisfare le pretensioni legittime dei cittadini.

Alla seconda obiezione si risponde, che ogni contesa è

naturalmente commessa al giudizio del magistrato. I cittadini malamente ritenuti in una classe, piuttosto che in un'altra, avrebbero dritto a richiamarsene innanzi al Tribunale, con dritto di secondo esame innanzi alla Corte di Appello.

CAPITOLO V.

20. Sguardo retrospettivo: la costituzione dei Municipii rimase qual'era, per circa due secoli dopo Augusto. 21. Alterazione del principio di Stato da Marco Aurelio in poi, colla divisione del potere sovrano; decadenza dei Municipii. 22. Degli *honorati* e dei *patroni*. 23. Incarico delle Curie. 24. Costituzione di Leone Augusto: indole di questo Imperatore: l'individualismo greco toglie il posto della sintesi degli ordini rappresentativi. 25. Costituzione delle Provincie; *consulares*, *iuridici*, *correctores*, *proconsules*, *praesides*: loro funzioni giudiziarie ed amministrative: prime assemblee provinciali. 26. Esame della costituzione *de vendendis rebus civitatum*, utilità, assenso del Sovrano o del Preside ai contratti Comunali; ragioni politiche dell'intervento dei cittadini. 27. Applicazioni ai bisogni attuali della scienza nell'ordinamento dei Comuni, nella necessità dell'approvazione giudiziaria dei contratti, ed in altre materie: si respingono gli esempii delle legislazioni straniere: consigli di prefettura, ed ingerenza governativa.

20. Abbiamo studiato lo stato civile e politico dei Comuni, tra il finire del secondo periodo della storia di Roma ed i primi due secoli del terzo. Il Senato delle città si disse *Ordo Decurionum*, o semplicemente *Ordo*, ed in ultimo si disse *Curia*, chiamandosi *Curiales* o *Decuriones* i suoi componenti, che altra volta eransi detti *Senatores;* e di qui avvenne, che quasi a dimostrazione della maggior nobiltà della rappresentanza Romana, a lei sola rimase il nome di *Senatus*, applicandosi alle rappresentanze dei Municipii e delle Colonie la voce *Curia* (1). Il popolo non fu chiamato

(1) **Savigny,** *ivi* — **Puchta,** *ivi* — **Sigonio,** *ivi* — **Marguardt,** *p. 501.*

direttamente alla partecipazione dei poteri politici ed amministrativi tranne per la scelta dei magistrati, da cui erano poscia eletti i decurioni.

E qui non si può non ravvisare uno dei tratti più recisi del carattere della legislazione Romana, che volle sviluppare il principio di nazionalità, onde afforzavasi il nuovo Stato, sulla base della rappresentanza, ch'è vincolo di unione con le supreme autorità governative. Come sarebbe stato un errore il difetto di sviluppo degli elementi locali, privandosi i cittadini del dritto elettorale, così sarebbe stato imprudentissimo consiglio spezzare i nodi che congiungevano i Comuni allo Stato, e sperdere nella folla dei sodalizii minori l'unità della Nazione.

Il principio di Stato doveva aver base nei Comuni organicamente rappresentati; onde dopo essersi cominciato questo lavoro di ricostituzione dai piccoli centri, si dovè compierlo a Roma con sostituire la compatta autorità del Senato al disgregato individualismo del popolo. A tanto non giunse Giulio Cesare, perchè i tempi non erano maturi; ma come l'energia dei Quiriti si volse in fiacchezza, e lo Stato raggiunse il suo compimento sotto Tiberio, la trattazione delle cose passò dal campo Marzio al Senato, ed il popolo non se ne dolse gran fatto, chè fece scarso e vano rumore, e poi si tacque (1).

Non è già che il popolo romano fosse rimasto al tutto spogliato dell'antica potestà legislativa ed elettorale, poichè è costante politica degli autocrati, vestire l'assolutismo con le parvenze della libertà, lasciando ai cittadini le vuote forme liberali, quando pure la sostanza non vi è più; e si sa d'altra parte che, scaduta la dignità civile di un popolo,

---

(1) *Tum primum e campo* (Campo Marzio) *comitia ad patres translata sunt...... neque populus ademtum ius questus est, nisi inani rumore (Tacito, Annalium, Lib. 1. num. 15).*

questo facilmente si appaga delle sole apparenze. Quindi anche dopo il fatto di Tiberio, si ebbero leggi ed elezioni votate nei comizii; ma fu questa nulla più che parvenza, riducendosi alla sola conferma popolare di ciò che piaceva al Senato (1).

Dopo la formazione dello Stato con Roma Sovrana, occorreva sovraneggiare anche Roma, costituendosi lo Stato al di sopra dell' antico Stato di Roma. Quindi il successivo passaggio dalla onnimoda potestà dei cittadini all'incremento dei poteri del Senato, come rappresentanza univoca del popolo. La libertà politica si spengeva, e con questo moto progressivo di accentramento, veniva formandosi il più tenace assolutismo.

Ma questo nuovo principio di diritto pubblico non fu esteso alla costituzione dei Comuni, siccome per lungo tempo si è sospettato; e ciò si prova con la *Lex Malacitana*, dei tempi di Domiziano, dalla quale rilevasi che la scelta degli Uffiziali del Comune apparteneva senza eccezione di sorta al popolo « e per conseguenza l' *ordinatio comitiorum* di » Tiberio si riferiva solamente a Roma, e non si estendeva » alle Città Municipali » (2).

Nè perchè sembri un ordinamento particolare per la città di Malaca, si deve ritener meno d' indole generale per tutti i Municipii e le Colonie romane (3).

21. Ma l' opera lenta dei tiranni doveva produrre la distruzione di codesti ordini, e non per meditati scaltrimenti politici. nè per legge speciale, ma per la irrompente marea degli abusi dei ministri del Sovrano, che vennero qua e là distruggendo le forme rappresentative ed il dritto elettorale de' cittadini. I proconsoli nominavano ad arbitrio alcuni

(1) **Zumpt**, *Studia Romana, pag. 298. Berolini 1859.*
(2) **Marquardt**, *opera citata, pag. 465 e seg.*
(3) **Marquardt**, *ivi, ivi.*

magistrati, ne destituivano altri; non vi era dritto o ragione che si anteponesse al dritto della spada (1).

Nè questo solo. Abbiam notato che la vita de' Comuni infiacchisce, quando non vi ha salda costituzione di Stato. E lo Stato Romano venne declinando a vista, fin da quando Marco Aurelio si scelse un compagno nell'Impero, creando Nerva suo collega. Diocleziano aprì più larga ed irrimediabile ferita, dividendolo realmente con Massimiano, e poi suddividendolo in quattro parti con Cloro e Galerio, i quali alla loro volta scelsero i loro Augusti; e così salirono al numero di sei Sovrani. Costantino abbassò Roma, trasferendo la sede a Bisanzio; e con l'avvilimento dell'eterna città, antico centro del dritto e dell'unità d'Italia, il sentimento nazionale perdè ogni pregio e valore (2). Finalmente la debolezza dell'Impero porse animo ai barbari di muovergli guerra, e la già ottenuta romanizzazione della Italia ebbe l'ultimo colpo, l'unità dello Stato fu abbattuta, la romanità del dritto avvilita, la scienza ed il costume alterati dagli elementi greci e germanici, che vi filtrarono dentro (1).

In questo stato di cose non si pensò a conservare i Comuni, nè a richiamare in vigore le leggi Giulie; ma ciascun Comune viveva in un modo speciale, secondo che prevalevano le proprie tradizioni o le prepotenze dei proconsoli. Ed è ciò tanto vero, che dagli stessi frammenti del Digesto non si raccoglie con precisione quali erano le forme elettive. Parrebbe che la *nominatio* si fosse distinta dalla

---

(1) **Vannucci**, *ivi, ivi.*

(2) Il **Garzetti**, parlando della divisione dell'Impero fatta da Costantino, scrive così: « Fu, a ben considerarlo, questo riparto delle Provincie, non divisione del Governo, ma smembramento dello Stato e lacerazione, perchè per esso si confermò e si accrebbe la rivalità delle due capitali, e perchè, non essendo nessuno dei Principi riuscito di tanto superiore agli altri da poterli contener colla forza e tutti e cinque trovandosi in giovane età, sperare non si poteva che s'avesse in alcuno tanto d'autorità o di virtù, da confidare che gli altri il volessero rispettare o da lui volentieri dipendere, (**Garzetti**, *Della Storia d'Italia, vol. 2., pag. 9., Capolago 1848).*

(3) Legganai le belle pagine del **Denina**, *Delle rivoluzioni d'Italia, L. 8, cap. 5 a 8.*

creatio, nel senso che la curia creava gl'impiegati comunali, approvando la *nomina*, o proposta degli uscenti; sicchè la elezione si sarebbe tolta al popolo, e data ai Decurioni (1). Ma un frammento di Ulpiano, parlando dei medici che in un numero determinato potevano essere scelti in una città, secondo le distinzioni fatte dalla L. 6. §. 1, D. de *excusationibus tutorum* dice, che dovevano essere eletti, non già dal Preside della Provincia, *ma dall' ordine e dai possessori di ciascuna città, ut urbi probitate morum et peritia artis eligant ipsi quibus se liberosque suos in aegritudine corporum committant* (2). Una costituzione degl' Imperatori Onorio e Teodosio dell' anno 409 disponeva, che nella scelta dei *defensores civitatum*, dovea concorrere il voto del Vescovo, de' chierici, degli onorati e dei *possidenti* (3). Qui reminiscenza degli antichi ordinamenti, là impeto di popolo, altrove morte del dritto elettorale; non si raggiunse perfetta uniformità di movimento elettivo, perchè la compatta unità dello Stato non esisteva più, il concetto di nazionalità era disorganizzato, le forze vive dei piccoli centri si avevano in non cale.

Tali i tempi, tali le istituzioni. Da un lato i Decurioni fuggivano la nomina, perchè accompagnata da obblighi gravissimi; dall' altro lato i Sovrani studiavansi in tutti i modi di allettarvi i resistenti con beneficii, ovvero di costringerveli per ragione ereditaria, richiamandoli ed obbligandoli a ripigliare il posto abbandonato da qualunque luogo, in cui fossero fuggiti. Un quadro oscurissimo di guesta condizione di cose si può leggere nella novella 38 di Giustiniano, la quale comincia dal ricordare i tempi più floridi della isti-

(1) L. *11. § 1. 15. §. 1, 17. Dig. ad Municipalem et de incolis.* V. il tiolo *de officio praefecti urbi* nel Digesto.

(2) *L. 1. Dig. De decretis ab ordine faciendis.*

(3) L. 8 Cod. *De defensoribus civitatum.* Questa costituzione fu richiamata in vigore da Anastasio nell'anno 505 (*L. 20 Cod. De Episcopati audientia.*)

tuzione, allorchè molti accorrevano volenterosi alla Curia, e se ne disputavano il possesso, di guisa chè essendo molti i Decurioni, il peso della carica, diviso fra tanti, a nessuno riusciva intollerabile. In progresso di tempo, molti *coeperunt se eximere albo Curiae, et occasiones invenire, per quas liberi efficerentur;* onde vennero talmente a scemare i Decurioni, che il danno pubblico fu immenso. Gli espedienti, di cui si andava in cerca per liberarsi dall'insoffribile peso, erano innumerevoli; poichè ciascuno pensava a non perdere il suo per amministrare il patrimonio della città; epperò la cosa privata era salva, diminuita oltremodo la pubblica. Ridotte a pochi uomini le cariche, le città scaddero e dappertutto si lamentò difetto di persone, pienezza d'ingiustizia *civitates ita diminutae sunt, ut.... contigerit res publica, plena quidem defectibus, plena vero omni iniustitia fieret.* (1) Nè tale stato di cose fu solamente ai tempi di Giustiniano, perchè anzi lo precedette di lunga mano, risalendo all'epoca, in cui gl'Imperatori divisero lo Stato, ed invece di appoggiarsi ad una forte costituzione, la cui base riposasse nella ragionevole costituzione dei Comuni, pensarono sorreggersi colla forza delle armi e dei generali stranieri, da cui spesso furon traditi, e con un largo sistema tributario che disseccava tutte le sorgenti della ricchezza dei Comuni. Abbandonata la Curia, la rappresentanza efficace non era più; onde sebbene fossero rimaste le forme esterne della *Lex Julia Municipalis*, frequentemente le città rimanevano indifese nelle liti, e l'Imperatore Antonino provvide a dichiarar nulle le sentenze e i giudizii in cui i Comuni non fossero stati rappresentati, ed Alessandro spiegò doversi concedere loro gli stessi rimediii straordinarii che spettavano ai pupilli (2). Si sentiva la necessità di provvedere meglio

(1) *Nov. 38 pr.*

(2) *L. 1. e 3 Cod. De jure Reipublicae (Lib. 11 Tit. 29.)*

alla garentia dei beni dei Comuni; ma gli sforzi, che via via si venivano facendo, restavano inefficaci, o per l'apatia dei Decurioni, o per non giungersi qualche volta a tenerli uniti, o per l'aborrimento che destava una carica imposta con lo strascico di pesi intollerabili (1).

22. Dalle cose dette si rileva che la carica di decurione era piuttosto servile, anzichè no; onde la curia formava una classe distinta dagli *honorati*. Il Padelletti pensò che questi fossero i nobili e i funzionari pubblici (2); ma i nobili si annoveravano senza più tra i *possessores* e facevano parte del popolo, nè lo rappresentavano o concorrevano punto all'amministrazione della giustizia. *Honorati* dicevansi i Duumviri, i difensori della città, i sacerdoti e i magistrati (3). *Honor municipalis est administratio Reipublicae cum dignitatis gradu, sive cum sumptu, sive sine erogatione contingens.* (4) Ed a questo proposito notò il Basta, che non è necessario esser cittadino per dirsi *honoratus*, siccome avviene de' magistrati, che, sebbene di altra terra, *honores gerunt, quia civitatem administrant* (5).

Al contrario i decurioni esercitavano semplicemente un *munus*, e non aveano alcun grado di dignità.

V'ebbero pure i protettori del Comune, ai quali veniva conferita la dignità del *patronatus curiae*, di che è parola nel Codice Teodosiano (6). Chi aveva ben meritato della città era onorato della dignità di patrono, e pregato di continuare a favorirla e proteggerla. Onde è chiaro, che codesta nomina riguardava il passato e l'avvenire. I Decurioni, preseduti dai Duumveri, la conferivano; ed il decreto o deli-

---

(1) Vedi **Puchta**, *Storia del dritto presso il popolo Romano N. 128-Hegel*, *Storia delle costituzioni dei municipii italiani*, Cap. I. §§ II. e III.

(2) **Padelletti**. *Storia del dritto romano, Cap. 54.*

(3) *LL. 12. 14. e 17 Dig., De muneribus et honoribus.*

(4) *L. 14, ivi.*

(5) **Basta**, *Institutiones iurium Universitatum, Lib. 1. Tit. 5.*

(6) *L. 46. Cod. Theod., de cursis publ. L. 61, de decur.*

berazione si scriveva nelle così dette tavole di patronato che offrivansi al patrono, e rimanevano infisse ad una parete dell'atrio. Talvolta si facevano due decreti; con l'uno conferivasi la nomina, e con l'altro si mandava di offrire la tavola del patronato, come rilevasi da una tavola di bronzo scoverta nelle rovine dell'antica Pesto in Febbraio 1876, e che porta la data del 347 (1).

23. Nobili, possessori, *honorati* e decurioni formavano adunque le diverse classi della città. Ma come partecipavano costoro al governo del patrimonio pubblico? Egli è certo che soltanto alla *curia* rimaneva commessa l'amministrazione ed il carico dei pesi pubblici; a lei sola era dato disporre liberamente delle cose Comunali, non altrimenti che sotto l'impero della *Lex Julia*. I possessori, gli onorati ed i nobili non vi aveano ingerenza di sorta, siccome apparisce da diversi frammenti (2).

24. E così si stette fino all'Imperatore Leone. Il quale, visto che i decurioni non formavano un corpo omogeneo rappresentativo, invece di rialzare la istituzione, siccome vera prudenza di Stato avrebbe consigliato, cancellando le tante leggi che avevano imposto dei pesi intollerabili ai curiali, ed allietandoli dell'antico prestigio, disgregò maggiormente la compatta unità dei Comuni, introducendo negli atti più rilevanti dell'amministrazione l'individualismo *greco*. In parte fu necessità dei tempi, perocchè il sentimento di nazionalità non era avvertito dai popoli, il sistema rappre-

---

(1) **De Petra**, *Due decreti municipali di Pesto (Arch. Stor. per le Provincie Napolitane, anno 1. pag. 167)*.

(2) *L. 30 Dig. De negotiis gestis. LL. 2. 8. 17 § 7. 19, ad municipalem et de incolis — LL. 2. 3. 4* e *5. De decretis ab ordine faciendis.* Gl'incarichi de' decurioni furono così prospettati dal **Gotofredo** » *decuriones pecunias publicas tractabant, erogandas decernebant, annona civitati ut superesset providebant. Curatores frumenti, olei comparandi vel operum publicorum, aut alterius negotiationis publicae causa legatos, Syndicos et tutores periculo suo constituebant; tributa, census et legata Reipublicae exigebant; omnium denique quae universim ad Rempublicam pertinebant, curam gerebant.* (**Gotofredo** *nota 1. al Tit. 31. Cod. De Decurionibus, Lib. 10*).

sentativo avvilito, debole la costituzione dello Stato, flacco l'amore alle istituzioni locali, depresso l'ordine decurionale, altra volta *splendidissimo;* tutto insomma risentiva le conseguenze del disordine politico il quale volgeva, per servirci delle parole del Denina, a *vera anarchia, o interregno o sospensione di governo che vogliamo chiamarlo* (1); in parte fu escogitazione greca, dissimulatrice e falsa, nell'intendimento d'ingannare i cittadini *uti singuli* con la partecipazione ai pubblici interessi, poichè sarà fatta palese dal corso ulteriore di questi studii, che quanto più fu assoluto il governo, tanto più i cittadini furono sempre invitati da esso all'esercizio delle libertà amministrative, mirando l'autocrate a ingannare i popoli con una larva di libertà, quando libertà vera non hanno (1).

(1) **Denina**, *opera citata, Lib. 4., Cap. 5.*

(1) Esamineremo di qui a poco il tenore della costituzione, con cui questo Sovrano chiamò tutti i possessori a votare e deliberare la vendita delle cose della città in unione dei Curiali e degli Onorati. Poca fede egli aveva nell'opera di costoro; poca cura lo pungeva di rafforzare lo Stato con un largo sistema di rappresentanza; le condizioni dei suoi tempi lo trascinarono a pubblicare quella costituzione, che divenne base della posteriore dottrina giuridica. E poichè nello studio delle leggi innovative è utile tener conto non pure delle condizioni dei tempi, e della coscienza giuridica manifestata con azioni ed omissioni, ma ancora del carattere dell'autocrate, diciamo di lui poche cose. Nato nella Tracia, o come altri vogliono, nella Dacia Illirica, sebbene non fosse uomo di lettere, ebbe mente prudentissima, dissimulatrice e circospetta. Salì all'Impero d'Oriente nel dì 7 febbraio, anno di Cristo 457, per intrighi concertati con Aspare, patrizio Costantinopolitano, a cui promise dichiarar Cesare uno dei suoi figli, come tosto sarebbe stato proclamato Imperatore. La data fede serbò. Promise indi la nomina di un dipendente di Aspare a Prefetto di Costantinopoli, ma vi chiamò un altro; di che quegli dolendosi e prendendo con forza il manto di lui, disse: « *non è conveniente il mentire a chi va ammantato di questa porpora.* » E subito l'altro: « *ma è anche conveniente, che un Imperatore non ceda, nè sia soggetto ad alcuno, massimamente con incomodo e danno del pubblico.* » Fra lui e gl'Imperatori di Occidente, che furon prima Maioriano e poi Severo, non fu sempre il migliore accordo; e perciò spesso le sue leggi non portarono il nome del collega di Occidente, siccome vedesi anche nella costituzione che commentiamo. Morto Severo, egli seppe rendersi necessario nella elezione del successore, fino a farla rimettere a sè, e nominò Autenio di sua piena fiducia. Fu zelantissimo degli interessi della Chiesa cattolica, e perciò meritossi il nome di Leone il Grande. Temendo che Aspare, colui col cui valido appoggio aveva ottenuto l'Impero, volesse detronizzarlo, pensò propiziarselo con nominare Cesare l'altro suo figlio, ma continuando a sospettare della fede di lui, fè trucidarlo coi figli, e meritossi il nome di *Macellaio.* Morì

25. Prima di scendere all'esame di questa costituzione, che, da indi in poi rimase fondamentale rispetto al Governo economico dei Comuni, è bene dare uno sguardo alla costituzione delle Provincie in Italia, sì per vedere la funzione di Stato in quest'altro ordinamento territoriale, e sì per trarne alcuni elementi necessarii alla più retta interpetrazione del nuovo dritto pubblico Comunale.

Abbiamo veduto come sotto la repubblica, e più specialmente sotto Augusto, le Provincie d'Italia furono considerate quali semplici aggregati di Comuni, senza scopi amministrativi, e soltanto come regioni militarmente e finanziariamente costituite (1). Una costituzione amministrativa sarebbe sembrata quasi una offesa alla indipendenza delle città, che si vollero legate direttamente con Roma, e senza il vincolo intermedio delle autorità provinciali.

Ma come apparvero i primi segni della decadenza municipale, e la giustizia affidata ai Duumviri cominciò a funzionar male, ed il disordine penetrò nelle finanze Comunali, e l'apatia si apprese ai Decurioni, e le cariche pubbliche si odiarono, « la sicurezza del commercio soffrì per la cattiva » vigilanza delle strade, e per il bisogno della leva militare, » benchè questa in Italia soltanto fosse abbastanza limi- » tata..... Quindi si fu contenti sulle prime di riordinare ri- » petutamente l'amministrazione della giustizia e di sindaca- » re i diversi rami dell'amministrazione, quando era neces- » sario, mercè l'istituzione di Commissarii straordinarii » (2).

Fatto questo primo passo per sottoporre i Comuni all'amministrazione dello Stato, cioè fino ad Adriano, costui

---

nel 473, dopo 17 anni d'impero, e lasciò nome di Principe accortissimo (V. **Muratori**, *Annali, Anni 457 a 473*).

(1) Veramente in Italia pare che non si fosse usata la parola *Provincia*, ma soltanto *Regione: proprie provinciae dictae sunt extra Italiam* (**Forcellini**, voce *Provincia*). Consulta **Puchta**, *Storia del diritto presso il popolo romano §§ 65, 66 e 128.*

(2) **Marquardt**, *Amministrazione pubblica romana, pag. 71 e 72.*

si accinse ad ordinare più durevolmente l'Amministrazione della giustizia per Provincie, più che per Comuni; quindi divise l'Italia in quattro regioni giudiziarie, comandate ciascuna da un *Consolare* con suprema giurisdizione civile e criminale, quasi investito della potestà consolare limitatamente nelle Province (1).

Non si tardò a modificare questa istituzione; e Marco Aurelio surrogò ai Consolari i *Juridici*, i quali ne differivano perchè rappresentavano il Pretore, più che il Console, ed amministravano la giustizia in una misura più ristretta. Se ne ignora il numero, la competenza, e le regioni, benchè gli ultimi studii abbiano indicate più specialmente la Venezia e l'Istria, l'Emilia e la Liguria, la Puglia e la Calabria, la Lucania, l'Umbria ed il Piceno, come i cinque distretti su cui estendevasi la loro giurisdizione (2).

Richiamata in siffatta guisa l'amministrazione della giustizia ai supremi Magistrati della Provincia, questa rimase costituita come corpo, o circoscrizione militare e giudiziaria. Occorreva farne un corpo amministrativo, e vi si provvide con la istituzione dei *Correctores*. I quali precedentemente avevano avute alcune commissioni speciali per riordinare l'amministrazione dei Comuni di certe regioni, come sotto

---

(1) **Marquardt**, *ivi, pag. 73 — Consulares legati aut iudices dicuntur, qui consularem potestatem ab imperatoribus accipiunt, sive fuerint consules, sive non, qua legati, h. e. rectoris alicujus provinciae, aut iudicis munere funguntur* (**Forcellini**, voce *consularis)*. L. unica Cod., *ut omn. iudic;* L. unica Cod.. *de offic. comit. sacr. patrim;* L. 7. Cod. Theod., *de prox. comit, disp;* L. 3. Cod. Theod., *accusat. et inscript;* L. 1. Cod. Theod., *ne quis in pal. man.;* L. 6. Cod. Theod., *de agent. in reb.*

(2) **Marquardt**, *ivi, pag. 74 — Iuridicus absolute est, qui iuri dicundo praeest, iudex.* — (**Forcellini**, voce *Iuridicus)*. « Una immediata conseguenza della organizzazione » della più alta giustizia introdotta da Marco Aurelio, pare essere stata la limitazione » della giurisdizione municipale, la quale per il secondo e terzo secolo viene attestata » dai giuristi classici. Il processo penale dei Tribunali municipali era in questo tempo » ridotto ad una moderata punizione degli schiavi: nei processi civili essi, a dir vero, » giudicavano tanto da se stessi, quanto col concorso dei giurati fino ad una certa somma a noi ignota; ma le cose più importanti andavano *extra ordinem* alla cognizione » del *Iuridicus.* » — (**Marquardt**, *ivi, pag. 76 e 77)*.

Traiano, Vespasiano ed altri Imperatori, ma verso la fine del III secolo cessarono i *Juridici*, e ciascun distretto fu messo sotto la dipendenza stabile di un *Corrector*, con piena potestà amministrativa (1). Gl' incarichi loro affidati consistevano nel riordinare le amministrazioni, reprimere le rivolte, punire la negligenza dei magistrati, provvedere a tutti i bisogni dello Stato (2).

Ma oltre a queste autorità, vi erano i Procònsoli ed i Presidi. I Proconsoli, sorti immediatamente dopo Augusto, erano i governatori delle Provincie, *iudices spectabiles,* dipendenti esclusivamente dall'Imperatore (3); i *praesides* formavano l'ultima classe delle dignità provinciali; (4) però non indugiarono ad acquistare una maggior dignità e sotto il nome di Presidi si compresero tutti i Rettori delle Provincie (5). « Ma » il potere giudiziario accanto alla polizia e alle finanze for- » mava un elemento essenziale del potere officiale di tutti » i Luogotenenti Provinciali...... essi hanno perciò nell' inter- » no della loro Provincia non solamente la piena *iurisdi-* » *ctio,* ma anche *l'imperium mixtum et merum*, cioè la » *gladî potestas*, e sentenziano senza restrizione in tutti gli » affari civili. Soltanto eglino non debbono essere importu- » nati con controversie di poco conto, e che non richiedono » *l'imperium*; queste per la loro decisione in prima istanza » sono attribuite ai Tribunali Municipali » (6). Dal momento

---

(1) **Marquardt,** *ivi, pag. 77 a 80* — **Bethmann-Holweg,** *Il processo civile romano, Vol. 3.. p. 41.* Questa istituzione durò fin sotto Giustiniano. I *Correctores* furono chiamati *viri clarissimi* nella L. 4. Cod., *de iuris et facti ignorantia.* Per una costituzione di Zenone furono sottoposti al sindacato, disponendosi di non poter partire dai luoghi affidati alla loro amministrazione per 50 giorni dopo la deposizione della carica (*Lib. 1 Cod., Tit. 50)*

(2) **Forcellini,** voce *corrector.*

(3) **Bethmann-Hollweg,** *ivi, pag. 40.*

(4) **Bethmann-Hollweg,** *ivi, pag. 41 e seg.*

(5) *Praesidis nomen generale est, eoque et Proconsules, et legati Caesaris, et omnes Provinciae regentes, licet Senatores sint, Praesides adpellantur. Proconsulis adpellatio specialis est (L. 1. Dig., Lib. 1. Tit. 18, de officio Praesidis).*

(6) **Bethmann-Hollweg,** *pag. 43 a 45.*

che tutti i Rettori delle Province pigliarono il nome di Presidi, fu legislativamente ritenuto, che il *Praeses* avesse *l' imderium* sugli uomini della sua Provincia, ed anche sugli estranei che ivi si fossero resi colpevoli di qualche reato (1); dovesse proibire *illicitas exactiones et violentias factas, vel extortas metu, venditiones, et cautiones vel sine pretii numeratione* (2); dovesse costringere i proprietarii degli edifizii cadenti a restaurarli (3); dovesse perseguitare e punire i malfattori e i loro ricettatori, e curare la custodia dei pazzi (4); dovessero infine, come abbiamo veduto per la costituzione di Leone, approvare le vendite dei beni Comunali.

E perchè il loro giudizio non riuscisse èrroneo nell' adempimento di tante cure giudiziarie ed amministrative, si ebbe il lodevole pensiero di circondarli di altri uomini dotti, con semplice voto consultivo.

Erano questi gli *adsessores*, il cui ufficio, siccome apparisce dal libro I. Tit. 22 del Digesto, consisteva: 1. nell'indicare ai Magistrati urbani o provinciali, o ai mandatarii di costoro la risoluzione di dritto, sì nelle cause civili, che nelle penali; 2. nell'esaminare se a proposito delle *postulationes* il postulante fosse infame, o no, e nell' interrogare il postulante medesimo, allo scopo di ricercare la verità; 3. nell' investigare se i libelli erano bene o male concepiti e riferivansi a cosa illecita, o no; 4. nel proporre gli editti e i bandi appartenenti a tutta una città; 5. nel tôrre in esame i decreti relativi ad una causa, come se si dovesse permettere, o no, l' alienazione *in personis minorum civitatum;* 6. nello spedire le rogatorie ai giudici di un'altra Provincia; 7. ed in generale nel proporre al Preside tutti gli elementi di fatto

(1) *L. 3. Dig., de officio Praesidis.*
(2) *L. 6. Dig., eodem.*
(3) *L. 7. Dig., eod.*
(4) *L. 13, e 14. Dig., eod.*

e di dritto, sui quali si doveva emettere un provvedimento (1). Erano e dovevano essere giurisperiti (2); prestavano solamente assistenza, ed avevano voto consultivo (3); ma la responsabilità dei giudizii ricadeva su di loro (4).

Di qui si rileva che il Preside (Correttore in Italia, e legato di Cesare o Proconsole nelle Province) era ad un tempo magistrato ed amministratore; aveva i più estesi poteri, e governava col soccorso di uomini pratici e dotti. Ma la Provincia, o Regione in Italia, non aveva alcuna rappresentanza amministrativa. Sorta codesta circoscrizione per fini militari e finanziarii, e condotta a perfezionamento allorchè il concetto di Stato degenerava, egli era naturale che non si pensasse alle libertà amministrative. Morivano le rappresentanze Comunali; non potevano sorgere quelle Provinciali.

Tali rappresentanze furono conservate soltanto nelle altre Nazioni; e fu questo un omaggio prestato al principio delle nazionalità, non certamente spontaneo, ma imposto dalla necessità delle cose. Ricordansi perciò molte diete, nelle quali si vede in certa maniera adombrato il sistema dei nostri Consigli Provinciali. Vi era quella di Lione, a cui intervenivano i deputati di tre Province, per celebrare le feste, decretare onori, proporre querele, verificare la cassa destinata a provvedere ai bisogni provinciali, nominare, e premiare gl' impiegati, ordinare infine qualsivoglia altro affare delle tre Province (5). Vi era la dieta della Pannonia, della quale parleremo nel capitolo seguente. Vi era quella dell'Asia, che riunivasi in diverse Metropoli e fra cui si ri-

---

(1) *Adsessores dicuntur qui adsident iudici, seu a magistratu, vel Praeside in consilium adhibentur, non ut judicent, sed ut approbaturi iudicis sententiam* (**Vicat**, *Vocabularium iuris utriusque:* Voce *adsessores.*

(2) *L. 1. Dig. de officio adsessorum.*

(3) *L. penultima Dig. eod.*

(4) *L. 2. Dig., Quod quisque iur.*

(5) **Marquardt**, *opera citata, pag. 118 a 120.*

cordano Smirne, Pergamo, Lampsaco, ed altre. Nella Bitinia, nella Licia, nella Panfilia ed altrove, i popoli conservarono sotto l'Impero una specie di autonomia per le cose locali, siccome l'avevano avuta prima della occupazione (1), e le loro assemblee ritennero pure il nome di *Comuni o sinedrii.*

Era una larva di libertà nazionale, ma in sè nascondeva i primi germi della costituzione delle Province sopra basi rappresentative in tempi migliori, nei quali rispettandosi le nazionalità, si sarebbero venute ad ordinare le Province sullo stesso territorio nazionale.

Ma se non vi erano Consigli Provinciali in Italia, non si può per certo conchiudere che mancava la Provincia, come centro più vasto d'interessi che non fosse il Comune, e come ente costituito dalle proprie memorie, dalla unità del luogo, dalla comunanza delle aspirazioni e da ogni altro elemento etnografico, onde Zumpt la definì: *populi in unum quasi corpus quoddam coniuncti, qui peculiaribus propraetoribus vel proconsulibus obtemperarunt* (2). Il dipendere più Comuni da uno stesso Preside, il riceverne i medesimi ordini, l'essere in comunicazione fra loro, il sapersi chiusi in una medesima circoscrizione territoriale furono tanti fattori naturali della Provincia, in guisa da ridurla ad ente organico, di semplice aggregazione, qual'era prima.

26. Ed ora, facendoci un po' indietro, esaminiamo accuratamente la importantissima costituzione *de vendendis rebus civitatum*, che vediamo inserita nel Codice Giustinianeo.

Con essa l'Imperatore Leone Augusto provvide alla tutela del patrimonio delle città, disponendo non potersi alienare le pubbliche cose, se non coll'intervento della maggior parte dei cittadini, oltre dei Curiali e degli ufficiali. E che fosse quella costituzione eminentemente innovativa, deducesi dalle parole HOC IN POSTERUM *observandum esse censemus.*

(1) **Marquardt**, *opera citata, pag. 185 e seg.*

(2) **Zumpt**, *De Gallia romanorum provincia, pag. 4. Berolini 1859.*

Prescriveva innanzi tutto, che il retratto della vendita delle cose del Comune dovesse investirsi ad utile del Comune, come a restaurare le mura e i pubblici edifizii; e perchè non si verificasse alcun danno o frode, dispose che la vendita dei beni mobili ed immobili di Roma e Costantinopoli dovesse approvarsi dall'Imperatore, mentre i beni delle altre città non potevano alienarsi, che con la presenza di tutti, o massima parte dei Curiali, degli onorati e dei possessori, e col decreto del Preside della Provincia (1). I requisiti essenziali adunque per la validità di codesti contratti consistevano *nell'utile impiego, nel concorso della massima parte dei cittadini e dei Curiali, e nel Decreto del Preside.*

Nessun'altra disposizione legale ci ha tramandato il mondo romano sulle condizioni necessarie alla validità delle obbligazioni, cui andava incontro un Comune, ove si eccettui il frammento 27, *de rebus creditis*, col quale Ulpiano diceva, che il mutuo non è validamente stabilito contro una città, se manchi l'utile versione (2).

La dottrina fuse insieme queste due fonti, e compose un sistema d'idee, secondo il quale nelle vendite, nei mutui ed in ogni altro contratto, che potesse scemare le forze del patrimonio cittadino, si rendevano indispensabili quelle trè condizioni, sulle quali, soffermandoci alquanto, faremo alcune osservazioni, che forse non appariranno dispregevoli a' cultori del dritto.

a) Utile impiego. In tempi, nei quali i decurioni si reclutavano nei più bassi strati sociali, e fin tra gli spurii,

---

(1) *Praesentibus omnibus, seu plurima parte tam Curialium, honoratorum, et possessorum Civitatis, ad quam res pertinent..... ut ita demum decreti recitatione in Provinciali judicio interveniente, emptor competentem possit habere cautelam. Hos autem venditionum contractus sive jam completi fuerint, sive postea ineundi fuerint, stabiles esse censemus. (L. 3., De vendendis rebus Civitatis, Cod. Iust, L. 11, Titolo 31.)*

(2) *Civitas mutui datione obligari potest, si ad utilitatem ejus pecuniae versae sunt. Alioquin, ipsi soli qui contraxerunt, non Civitas, tenebuntur.*

gl'incestuosi e i condannati, non era d'attendersi gran fiore di onestà. Accortamente adunque si volle serbata la regola dell'utile versione. Oggi però non vorremmo, che i magistrati dovessero esaminare volta per volta, se fu bene speso il denaro, e quale uso ne fecero gli amministratori, perchè ne potesse dipendere la dichiarazione di validità del contratto. Basta che vi sia stata l'approvazione dell'autorità deputata dalla legge, e non si giustifichi essersi ottenuta fraudolentemente, perchè la convenzione si ritenga valida.

b) *Assentimento del Preside.* Poichè il più alto fine dello Stato è l'amministrazione della giustizia, nessuno può dubitare, che l'intervento del Preside nelle Provincie, e del Sovrano nelle due Rome, fu legittimato dalla necessità di vedersi come funzionava il diritto nelle convenzioni Comunali.

Tenne il Winspeare, che questa facoltà rientrasse nelle attribuzioni del potere legislativo, poichè il Principe, e per lui il Maestro giustiziere della Magna Curia, approvava le suppliche nel supremo ed indiviso esercizio del suo impero di legislatore, onde la facoltà tutoria dei Comuni e dei corpi morali non fu mai parte di giurisdizione ordinaria (1). Questo non pare esatto. Mal si potevano distinguere negl'Imperatori Romani le diverse attribuzioni; poichè, prima di sorgere la teorica politica della divisione dei poteri, il Principe era legislatore, supremo comandante, autorità unica esecutiva; ma ciò nullameno, questa differenza di poteri si distingueva e distinguesi logicamente nei diversi atti. Quando l'Imperatore Leone riservò a sè l'approvazione dei contratti, in cui erano interessate le due Rome, manifestò volerne ritenere la suprema protezione per la retta applicazione delle leggi; ma perchè non avrebbe potuto fare altrettanto per tutte le altre città delegò l'esercizio di codesta facoltà ese-

(1) **Winspeare**, *Dissertazioni legali*, dissertaz. 8., *Napoli 1850.* Il **Béchard** dice, senza più, che fu un tratto di dispotismo (**Béchard**, *Droit municipal dans l'antiquité*, *p. 353)*.

cutiva ai presidi delle Provincie. Tale fu l'ordinamento giudiziario creato da Augusto, ed indi conservato gelosamente.

» Noi veggiamo Augusto come il Magistrato supremo;
» innanzi a cui sono portate in ultima istanza le contesta-
» zioni civili di tutto l'Impero. Ma per l'impossibilità di
» trattare egli stesso la maggior parte degli affari di tal
» genere, delegò la sua suprema magistratura ad altri che
» lo rappresentavano; le contestazioni di Roma al Prefetto
» della città, quelle di ciascuna Provincia ad un personaggio
» consolare, specialmente a tal'uopo nominato ...... Noi i-
» gnoriamo, se questo organamento notevole fu semplice-
« mente considerato come una misura amministrativa che
» comprendeva da sè stessa il potere supremo di un solo.
» Forse fu stabilito da un decreto del popolo, quale la *Lex*
» *Julia Iudiciaria* » (1). Non fu dunque esercizio di potestà legislativa, non consiglio politico di Sovranità, che pensava di tenere a sè legati i piccoli centri; fu esercizio di potestà giudiziaria, che chiamava il Sovrano a rivedere gli atti di vendita del patrimonio Comunale, per giudicare della utilità del contratto e dell'adempimento delle forme, cui lo stesso legavasi.

Abbiamo precedentemente studiata la costituzione delle Provincie, ed abbiam visto come, accanto ai Presidi, stavano gli *assessores*, e formavano insieme un Tribunale giudiziario, amministrativo e politico. Qui occorre notare, che le alienazioni fatte dalle città di Roma e Costantinopoli eran soggette all'approvazione dell'Imperatore, e non già del Preside, perocchè una costituzione di Onorio e Teodosio dette a Costantinopoli gli stessi privilegii dell'antica Roma (2); ed essendosi diviso l'Impero in Prefetture, Diocesi e Provincie, con a capo un Prefetto e un Preside, rimasero e-

(1) **Savigny**, *Dritto romano odierno, N. 284.*

(2) *L. unica, Cod. De privilegiis urbis costantinopolitanae (lib. 11, tit. 20).*

scluse da questo ordinamento le sole due capitali, poste sotto l'immediata dipendenza dei rispettivi Imperatori (1). Ma sempre il loro dritto di assentimento ispiravasi al principio della potestà giudiziaria.

c) Concorso di tutt' i possessori. Non vi ha chi non resti percosso da maraviglia, leggendo come in tempi così infelici si tornò al sistema liberalissimo della partecipazione diretta de' cittadini nello stipulare i contratti. Ma ogni meraviglia deve cessare, come tosto si rifletta, che in epoche perfettamente opposte, si possono incontrare le identiche istituzioni, benchè le ragioni di queste non si ripetano identicamente. In tempi civili la libertà investe tutte le istituzioni, ed il sistema è logico; in tempi di oscurantismo ed assolutismo si obbedisce a certe teoriche artificiali, ordinandosi tutto al consolidamento del potere supremo. L' autocrate concede ai sudditi alcune franchigie private, e per dar campo innocuo allo svolgimento dell' innato desiderio di libertà, che l'uomo cova sempre entro di sè, e per mantenere accesa la face della discordia con l'agitarsi delle idee, col cozzare degl' interessi, col prepotere delle moltitudini. Quindi a Leone, come a tutti gli autocrati che vennero dopo di lui, sembrò utile espediente divergere l'occhio de' sudditi dalle libertà politiche, contentandoli con le libertà Comunali, e chiamandoli alla partecipazione immediata dei dritti amministrativi con tutte le conseguenze del rompersi delle parti e degl' interessi, così nel disporre delle cose municipali, come nello eleggere i rappresentanti.

Leone adunque con un tratto di politica finissima, quanto ingenerosa, disgregò gli elementi del Comune, portando il particolarismo degl' interessi, ov'era la compattezza del sistema rappresentativo; ridusse i Decurioni a semplici amministratori; fece, per via di massima, ciò che in un caso par-

(1) **Puchta**, *opera citata*, *Vol. 2.*, §§ *123 e 124.*

ticolare avean fatto i Sanniti coi Napoletani, quando per vincere le opposizioni del Senato, che non volea entrare in lega con essi a danno di Roma, brigarono, perchè le loro proposte si fossero portate all'assemblea del popolo, facendo assegnamento sopra i voti dell' infima classe, che era dalla loro, e così *obtinuit pars deterior et vicit meliorem* (1).

27. Or si può egli trarre alcun insegnamento da quest' ultimo stato della legislazione Romana? A noi sembra che il moderno legislatore potesse bene torne argomenti di esperienza, per rinnovellare certi istituti, e per abbandonarne certi altri, che la mania d' imitazione degli stranieri ci vorrebbe regalare.

E primamente, è bene soffermarsi ad una istituzione vagheggiatissima d' Inghilterra. Nelle parrocchie inglesi, tutti i capi di famiglia e possessori di beni deliberano personal-

---

(1) **Dionigi d'Alicarnasso,** *De legationibus, Lib. 1.* « La vita e lo sviluppo dei Co- « muni, se messi in giusti rapporti col tutto, sono un sostegno dello spirito etico di ogni « costituzione. Vi ha nondimeno certe forme assolute di monarchia, e talvolta anche di « democrazia, le quali non vogliono vedere che individui isolati e deboli, e temono in ogni « Comune la possibile resistenza di un dritto particolare. Una costituzione così militar- « mente centralizzatrice, si avvicina molto al dispotismo ». **Trendelenburg,** *Dritto naturale,* § *211*). Questa osservazione è vera, tanto se i Comuni si spogliano di ogni rappresentanza esterna, riducendosi ad associazioni civili ed isolate, quanto se nel seno dei Comuni si porta l'atomismo più esagerato e falso. È veramente degno di nota quello che scrive il **Tocqueville** « quando gli uomini non sono legati fra loro coi vincoli delle caste, « delle classi, delle corporazioni, delle famiglie, sono troppo inclinati a non occuparsi « che dei loro interessi particolari, sempre portati a non guardare che se stessi, e a ri- « tirarsi in un individualismo stretto, in cui ogni virtù pubblica muore. Il dispotismo, in- « vece di lottare contro questa tendenza, la rende irresistibile, perchè toglie ai cittadini « ogni passione comune, ogni mutuo bisogno, le diverse necessità d' intendersi, qualun- « que occasione di operare insieme; esso li chiude, per così dire, nella vita privata. « Gl'individui tendono a mettersi in disparte; il dispotismo li viene ad isolare; gl'indivi- « dui si raffreddano l'uno per l'altro, il dispotismo li agghiaccia » (**Tocqueville,** *L'ancien régime et la Révolution, Avant-propos, p. 17*). In un ordine poco diverso, ma egualmente pericoloso, furono sperimentati i gravi danni del Parlamento, e però con ragione il **Savonarola,** dopo la espulsione di Piero Dei Medici, ricostituendo il gran Consiglio, fece scrivere nella sala di riunione, dirette al popolo, le parole:

E sappi che chi vuol far parlamento,
Vuol torti dalle mani il reggimento.

Villari, Storia di Girolamo Savonarola, Firenze 1859 — **Pertile,** Vol. 2., § 52 p. 244.

mente, volta per volta, sul movimento degli affari, e senza alcuna forma rappresentativa. Noi non diremo, che ivi manchi, o sia debole, o erroneo il concetto di Stato; diremo invece che è debole il legame di unione tra lo Stato ed i Comuni. Fu egregiamente osservato, che i borghi, le città, le parrocchie in Inghilterra non hanno gerarchia; ciascuno di essi è indipendente nel giro delle sue attribuzioni, ed ha i propri agenti, su cui il Governo non esercita alcuna azione. Se non si cade nella più completa anarchia, egli è per lo spirito di legalità, onde si sono segnalate le popolazioni Inglesi, per una certa dipendenza dal Parlamento, il quale spedisce commissioni d'inchiesta, e provvede secondo i casi, per il largo sviluppo del principio di responsabilità dei funzionarii municipali, i quali sono puniti per ogni fatto doloso o colposo, ad istanza di chi ne risulti danneggiato (1). Il principio di sovranità in quella Nazione si è visto spesso ridotto ad un'astrazione; talvolta le prerogative del Re hanno ecceduto il principio della nazionalità; tal'altra sono state ridotte a nulla (2). Tre popoli riuniti insieme, le colonie, i possedimenti esteri non danno l'idea dell'unità della Nazione, da cui si forma l'unità e la forza di Stato.

È vero, che, oltre alle Parrocchie, vi sono i Municipii, detti *Borghi Municipali*, e le *Città*, la cui organizzazione è sulla base della rappresentanza elettiva; ma questo sistema non data che dal 1835 (3). Prima di quell'epoca, la condizione di questi Comuni era assai deplorabile; talvolta signoreggiati dall'aristocrazia feudale o mercantile, e tal'altra sotto la pressione del governo. Lord Giovanni Russel, nel dì 5 giugno di quell'anno, presentò lo schema di riforma, il quale era preceduto da studii profondi e coscienziosi di una com-

(1) **Fisco e Van der Straeten**, *Institutions du Royaumesuni de la Grande Bretagne, p. 39 e seg., Bruxelles 1863.*

(2) **Fischel**, *Storia della costituzione inglese, lib. 7, cap. 1, 5, 10 e 12.*

(3) **Fisco e Van der Straeten**, *luogo citato, pag. 105 e seg.*

missione, che per un anno e mezzo aveva ricercate le memorie storiche di quasi tutte le città.

Leggendo questa relazione, si rimane altamente maravigliati della confusione delle attribuzioni dei poteri nel Comune. Russel desiderava modificarne la costituzione in armonia al principio elettivo; ma ebbe a vincere gravissime difficoltà, oppostegli dai pregiudizii di una società aristocratica (1). Sicchè la prevalenza del dritto ereditario alle cariche municipali in alcuni Comuni, la ingerenza assai spinta del Governo in altri, l'intervento diretto dei cittadini nelle Parrocchie formavano le diverse parti di un quadro, che porgevasi alla vista abbastanza confuso e pregiudizievole allo sviluppo delle forze locali. Eppure non si seppe nei Borghi Municipali, i quali non giungono a 300, prescindere dal principio feudale, ammettendosi nel Consiglio soltanto chi aveva 1000 sterline di capitale, ed accordandosi il voto a chi pagava un censo (2).

Nè altrimenti vediamo ordinata fin dal secolo XVI la Russia, paese sì poco innanzi nelle libertà politiche; onde » scriveva il Pascaud: « sembra che i Sovrani della Russia, » concedendo un'autonomia intera al Comune, alla piccola » patria, come noi sogliamo dirla, abbiano voluto distogliere » l'attenzione dei sudditi dall'assolutismo, che ha fatto pe- » sare sull'Impero la grande patria » (3). Con la legge del 19 febbraio 1861, fu stabilito, conformemente alle antiche tradizioni, che l'assemblea comunale comprendesse tutti i capi di famiglia possessori di una casa, ed avesse facoltà di eleggere gl'impiegati Comunali e i maestri di scuola, di dissodare i terreni comunali, quotizzarli, decretare i balzelli, far prestiti (4). Il Block aggiunge acutamente, che il Comune rurale è ivi piuttosto unità economica, anzichè unità am-

(1) **Knight**, *Società e governo d'Inghilterra, cap. 18.*

(2) **Knight**, *ivi.* **Fisco Van Der Straeten**, *pag. 107 e 108.*

(3) **Pascaud**, *De l'organisation Communale et Municipale en Europe, p. 24.*

(4) **Pascaud**, *ivi, pag. 25 e 26.*

ministrativa; il possesso delle terre è collettivo, e ciascun capo di famiglia ha diritto ad un campo di una determinata estensione nelle distribuzioni, che si fanno dei terreni Comunali di tempo in tempo; ivi gli affari comuni si trattano come in famiglia, e con l'intervento diretto dei capi, sotto la presidenza dell'anziano (1).

Noi però vogliamo uno Stato fortemente costituito, il quale faccia sentire la sua azione fin nelle piccole borgate, e perciò amiamo tutte le gradazioni della reppresentanza negli ordini civili ed amministrativi.

Ma in qual modo cotesta azione dello Stato potrà svolgersi largamente, senza offesa dell'autonomia Comunale? Ecco il più grande insegnamento, che si possa attingere dalla legislazione di Leone, per risolvere una delle più irte questioni, da cui sono tenzonate le menti dei pubblicisti. Si va in cerca, e vi è ben d'onde, di espedienti atti a frenare la illimitata facoltà dei Comuni a contrarre debiti; nè è sembrata sufficiente la garentia dell'approvazione della Deputazione Provinciale. Onde si viene studiando, se possa darsi al Parlamento la facoltà ispettiva sui bilanci Comunali, sembrando che il primo potere dello Stato possa utilmente esplicare la sua azione, laddove si è chiarita insufficiente la potestà tutoria del Governo e della Deputazione Provinciale.

Noi toccheremo brevemente della necessità di una superiore approvazione; accenneremo la cattiva prova che hanno fatta in Europa i Consigli Provinciali, le Deputazioni e i Parlamenti Nazionali; dimostreremo infine che la si dovrebbe affidare alla giurisdizione ordinaria, senza tema d' incorrersi nella confusione dei poteri politici.

L' Avvocato Giuseppe Ferraris pubblicò un lavoro sulla tutela della Deputazione Provinciale, ed egregiamente venne rilevando la poca serietà di un'approvazione, che è abban-

---

(1) **Block**, *Les cummunes et la liberté, pag. 166.*

donata ad autorità lontane dal centro, nel cui vantaggio si debbono fare le vendite o i prestiti, il poco interesse che possono avere nel miglioramento delle condizioni locali, l'urto che spesso si può verificare tra l'interesse della Provincia, dello Stato e dei Comuni (1). Ritenne però, che, tolta ogni necessità d'approvazione, ai Comuni si dovesse dare piena balìa di sè stessi. Ma è egli vero che questi, divenuti autonomi, non debbano più godere della ragion dei pupilli, come altra volta? L'essersi scambiata una forma di esprimersi dei nostri antichi e nuovi dottori col concetto razionale, che informa le disposizioni protettrici dei Comuni, ha dato luogo a certe esagerate dottrine sulla soppressione di quelle leggi. Fu sempre vero, che le parole non bene scelte sogliono essere causa di equivoci. Non è già che il Comune si debba reputare incapace di contrattare, per pochezza di senno giuridico siccome diciamo dei minori; anzi nel suo Consiglio si deve ritenere presumibilmente raccolto il meglio della popolazione.

D'incapacità, adunque, non è a parlarsi, più che non se ne parli per la donna maritata, la quale, in caso di assenza o di opposizione del marito, domanda al Magistrato la reintegrazione della sua personalità giuridica. Come per la donna la ragione dell'autorizzazione maritale o giudiziaria è un principio d'ordine nelle famiglie, così per i Comuni l'autorità dello Stato è chiamata ad approvare i contratti, nello scopo d'impedire le frodi e gli effetti della incuranza, siccome disse l'imperatore Leone: *ne quis adversus civitatum commoda quicquam moliri possit incommodi, sed sine ulla fraude seu inordinatione vel colludio, seu conniventia huiusmodi venditiones procedant* (2). Anche il Consiglio di famiglia è composto di uomini prudenti ed affe-

(1) **Ferraris**, *Il comune e la tutela della Deputazione Provinciale*, Mortara 1880.
(2) *L. 3. Cod., de vendendis rebus civitatum.*

zionati al pupillo, con a capo il Pretore; eppure le deliberazioni, importanti diminuzioni del patrimonio, debbono essere omologate dal Tribunale; nè vi fu mai giureconsulto, che di ciò si dolesse.

Un art. della Costituzione di New-Iork stabilisce, che il potere legislativo è chiamato a disciplinare le leggi dei Comuni, restringendo loro il dritto d'imporre le tasse e di contrarre prestiti, *a fine di prevenire gli abusi in materia* d'imposte e di debiti (1). Dunque si ragiona a rovescio, allorchè, posta la libertà dei Comuni, si conchiude subito che, a somiglianza dei privati cittadini, debbano essere sciolti da ogni legame di dipendenza verso le superiori autorità dello Stato. Pare, invece, che, appunto per essere liberi e naturalmente diversi dalle persone fisiche, debbano sottostare ad un protettorato, che limiti la incomposta libertà delle rappresentanze, non sempre tenute a freno dai principii di moralità pubblica. Ma quali autorità debbono esercitare questo protettorato?

Parve che si fosse dato un passo sicuro verso il ragionevole sistema del discentramento amministrativo, quando, in luogo del prefetto, fu chiamata la Deputazione Provinciale a dirigere il movimento dei Comuni con suprema potestà tutoria (2). Non fu veduto, però, che il sistema era falso e fuori del principio, dal quale avrebbe dovuto essere informato.

La Deputazione Provinciale non rappresenta lo Stato, ma la Provincia. Ora è logico attribuire ad un istituto, che rappresenta soltanto la Provincia, la facoltà di esercitare la funzione di Stato? E dai frutti si è veduto l'albero; mancando alla Deputazione la coscienza di Stato, non ne ha adempito scrupolosamente gl'impegni. Quando la Deputa-

(1) **Block**, *Les communes et la liberté, pag. 7, Paris 1876.*
(2) Anche questa fu imitazione dal Belgio (**Block**, opera citata).

zione ha dovuto compiere affari d'ordine provinciale, è stata sempre all' altezza del suo posto, perchè aveva la consapevolezza della propria missione, e il compiuto sentimento del proprio essere (1). Ma chiamata a rappresentare i Comuni, a tenerli stretti al principio di Stato, a garentirne lo svolgimento, si è vista fuori della sua orbita naturale; e la pianta è imbozzacchita, e i Comuni si sono rovinati.

Lo stesso avverrà, se, invece della Deputazione, sarà chiamato il Consiglio Provinciale. Ma forse questo Consiglio rappresenta lo Stato? Sol perchè il Comune è nella Provincia, si crede che il Consiglio Comunale debba essere regolato dal Consiglio Provinciale; non si avverte però che altro è *rappresentanza,* altro è *tutela.* Il Consiglio Provinciale rappresenta gl' interessi della Provincia, ne'quali si compenetrano eziandio gl' interessi dei Comuni; ma non rappresenta i Municipii, e molto meno è chiamato a proteggerli (2). Questa protezione è funzione di Stato, e mal si compie da qualsivoglia istituto cui manchi la coscienza di Stato.

Il progetto Depretis, pur tenendo ferma l'autorizzazione della Deputazione Provinciale per le vendite ed altro, distingue i debiti che eccedono la cifra di lire 100,000 e superano

---

(1) Dottamente il **Bluntschli** rilevò questo lato speciale dei pubblici ufficii.
« Non solo l'uomo, che *opera* nell'ufficio, ma l'ufficio stesso contiene in sè un va-
« lore psichico; alita in esso un *principio spirituale*. Vi ha un carattere, uno *spirito* del
« l'*ufficio*, il quale in ricambio esercita un' influenza sulla persona che opera in esso,
« come l'anima sul corpo. Nel Consolato Romano vi era tale nobile altezza d'autorità,
« che anche un uomo di poco conto, il quale fosse stato eletto Console, si elevava ed
« allargava le sue virtù naturali. L'ufficio del Giudice è così sacro, essendo votato alla
« giustizia, che questo eminente carattere riveste anche lo spirito degli uomini più de-
« boli, posti come giudici, ed infonde loro coraggio, affinchè bene amministrino il Di-
« ritto » (**Bluntschli**, *Dritto pubblico universale, libro 1., cap. 1.*)

(2) Il **Tocqueville** ha rilevato quali danni ebbero a patire i Comuni Francesi, qnando per effetto della legge del 1787 i Consigli Provinciali ebbero incarico di esercitare un potere tutorio sui Comuni (**Tocqueville**, *L'ancien régime et la ricolution*, pag. 321 e seg).

Ne ragioneremo a luogo opportuno; ma qui è bene ricordare il fatto, e notare, che non è atto di prudenza legislativa ricorrere ad espedienti escogitati dagli stranieri, quando costoro han creduto abbandonarli, perchè trovati difettosi.

il decimo del bilancio attivo del Comune, da quelli che si fanno per una somma inferiore. Per i primi propone l'approvazione del Parlamento; per gli altri quella del Consiglio Provinciale.

Risponde questo progetto a' veri desiderati della scienza? Noi ne dubitiamo fortemente; perchè, se i Consigli Provinciali han fatto infelice prova in Francia, non è più lieta quella che il Parlamento ha fatta in Inghilterra, ove i prestiti Comunali sono da esso approvati, ma le vendite, gli affitti lunghi, l'amministrazione finanziaria in generale sono atti sottomessi all' approvazione del Ministero (1). E già i più gravi pubblicisti inglesi hanno mostrato la incoerenza di questo sistema, di cui si toccano con mano i difetti, quando lo si vede funzionare nella pratica. Il Parlamento nomina un *Comitato*, che deve statuire in sedute segrete; a questo si presentano le parti interessate, le quali discutono, depositano documenti, offrono opportunità ed occasione a dispendiose inchieste; si procede col rito giudiziario; si presentano infine le conclusioni al Parlamento, e qual'è il voto del Comitato, tal' è quello del Parlamento, che finisce con un atto di fiducia obbligatoria, e ne accetta le conclusioni, mancandogli tempo e maniera d' istruirsene direttamente (2).

Or un sistema, che tramuta il Parlamento in Corte di giustizia, e che ne rende affatto inutile l' azione, recando per giunta gravi dispendi ai Comuni, si vorrebbe trapiantare in Italia? Per qual tristo fato adunque si vogliono qui introdurre alcune istituzioni, che altrove si sono già logorate ed hanno già fatto il loro tempo?

Questo sistema a noi sembra falso, sia che si guardi in relazione alla severità dei principii di dritto, sia che si stu-

(1) **Fischel**, *Storia della Costituzione Inglese*, Lib. 6., parte II, cap. V. **Pascaud**. *De L'organisation Communale*, pag. 9.

(2) V. **Di Bernardo**, *L'amministrazione locale in Inghilterra, pag. 187 e seg., Palermo 1877.*

dii nella pratica. Il Parlamento è potere legislativo; e le sue attribuzioni non si possono naturalmente svolgere, che in relazione alla legge. Se si tratti di stabilire condizioni e garentie di ordine generale sull'amministrazione civile, sui balzelli e sulle rendite, l'opera del Parlamento è indispensabile; ma quando si tratti di esaminare i bilanci Comunali, le condizioni locali, i bisogni transitori o permanenti di una terra, ei si compie un atto di amministrazione, che sfugge alle attribuzioni del potere legislativo. I Deputati rappresentanó la Nazione e non già i singoli interessi locali; il loro compito è di votare le leggi e non i contratti. Nè vale il dire, che sono chiamati a votare i prestiti ed i bilanci della Nazione, e che nella stessa guisa potrebbero ingerirsi nell'azienda dei Comuni, poichè la differenza sta appunto nella diversa rappresentanza. La Nazione è rappresentata dal Parlamento; il Comune dal suo Consiglio. Come poi potrebbe rendersi ragione il Parlamento dei singoli interessi locali, delle possibili risorse agrarie o commerciali, dei bisogni più o meno urgenti? Eppoi non è questo uno spegnere la vita dei Comuni, sacrificandola all'autorità suprema dello Stato? Non sarebbe il potere legislativo distratto dalle sue più alte e nobili cure, per impigliarsi nello studio dei bilanci Comunali, quando il tempo vien meno persino ad esaminare il Bilancio dello Stato?

Se si fosse meno dottrinarii e più mondi della lue del forestierume, si troverebbero nella storia nostra insegnamenti valevolissimi a salvare il governo economico dei Comuni. É vero che la storia ricorda i grossi debiti, da cui furono quasi sempre gravati, non ostante la ininterrotta durata della costituzione di Leone e le tante prammatiche pubblicatesi nel regno napolitano; ma questo significa fermarsi alla buccia delle cose, e non penetrare nelle segrete cagioni di quei debiti. Chi si fa a svolgere il bollettino delle sentenze della Commissione feudale, vede come quasi tutti i

debiti di cui quell' augusto consesso fu chiamato a giudicare, erano in favore dei Baroni, essendo rarissimo il caso di qualche obbligazione contratta verso i privati. Dunque il feudalismo fu la cagion principale della rovina dei Comuni, ove con le usurpazioni, ove col terrore dei bravi ed ove infine con la corruzione, giovandosi del difetto di una organica rappresentanza. Ma ora che questa piaga sociale è perfettamente guarita, vuolsi credere, che le leggi, escogitate dal senno dei nostri maggiori, potrebbero essere più utilmente attuate con attribuirsi la facoltà di approvare i contratti al Tribunale Civile.

Ci sia dato anticipare poche idee, le quali avranno completa dimostrazione in appresso. I giustizieri nel napoletano, istituiti da Ruggiero, furono i Presidi delle Provincie; e Presidi furon detti anche qualche volta. Anzi, dopo il secolo XV., lasciarono il primo nome e tennero solo il secondo. Avevano essi l' aiuto di alcuni giurisperiti, che pigliavano il nome di Assessori, a somiglianza di quello che disponeva la legge 7. Cod., *de adsessoribus*, ed a somiglianza di quelli che presso i Longobardi si erano chiamati Scabini, incaricati di consigliare i Duchi, i Conti ed i Gastaldi nell' amministrazione della giustizia. Costoro avevano semplicemente un voto consultivo; il Preside decideva. É vero che nelle mani di costui si assommavano i poteri militari, i giudiziarii e gli amministrativi, perchè non era ancora sviluppata la dottina della divisione dei poteri; ma sostanzialmente le sue attribuzioni erano giudiziarie, essendo egli incaricato di provvedere alla punizione dei reati maggiori, e di conoscere delle cause dei feudi non quaternati. In un capitolo della Regina Giovanna 1. si legge, che costui non poteva esercitare alcun atto giudiziario, senza il voto degli assessori (1).

(1) **De Sarlis**, *Codice delle leggi del Regno di Napoli, lib. 3. tit. 21 e 22.* **Maffei**, *Institutiones juris civilis neapolitanorum, Lib. 6, cap. 2.* **Capone**, *Discorso sopra la storia delle leggi patrie, vol. 1. §. 99 e 101.*

In quanto ai debiti del Comune, il potere di approvarli dal Preside passò indi al Regio Collaterale Consiglio; e però sempre fu il potere giudiziario che si occupò della tutela dei Comuni.

Or perchè abbiamo da un pezzo abbandonati codesti insegnamenti, ed imitato ciò che fu fatto in Francia, per un esagerato sistema di accentramento, che poneva i Comuni sotto l'immediata dipendenza del Prefetto e la mano ferrea dell'Autorità Governativa? Perchè abbiamo contraffatto il Belgio con la istituzione innaturale della tutela della Deputazione Provinciale? Perchè oggi vorremmo far nostro un istituto sfatato altrove, quello della tutela parlamentare? Non abbiamo forse i Tribunali Civili, che pur rappresentano la missione più nobile dello Stato, qual'è l'amministrazione della giustizia? Non sono essi, che la legge chiama ad omologare le convenzioni che si fanno nello interesse dei minori? Se l'Autorità Giudiziaria è logicamente chiamata a reintegrare la personalità giuridica dei minori, proteggerli dalle frodi, impedire le dilapidazioni del loro patrimonio, non sappiamo intendere perchè si voglia tôrre alla Magistratura la protezione dei Comuni.

Se la Magistratura ha non pure la giurisdizione contenziosa, ma la volontaria e la onoraria, nessuno può dubitare, che impedire le frodi, favorire lo sviluppo economico e morale dei Comuni, esaminare se siansi adempite le forme e le condizioni stabilite dalla legge, perchè si possa stipulare un prestito od alienare la proprietà del Comune, è materia di giurisdizione volontaria.

Alle corte, poichè non si dubita della necessità dell'approvazione di codesti contratti, come esplicazione dell'azione dello Stato nel Comune, e si va in cerca soltanto dell'Autorità che debba spiegarla, noi diremo che fra il Parlamento, il Prefetto, la Deputazione Provinciale e la Magistratura ispira maggior fiducia quest'ultima, per antichità di tradi-

zioni, per la sua capacità giuridica, per la inamovibilità dei giudizii, per la possibilità del reclamo alla Corte di Appello, per la serenità dei suoi giudizii, non turbata mai dagl' interessi politici e dal farneticare di piazza.

Ci ha chi pensa doversi affidare questo compito alla Corte de' Conti. E noi non vi troveremmo difficoltà, se questo corpo autorevole fosse composto di magistrati inamovibili. Ottimo, a veder nostro, sarebbe quell' ordinamento giudiziario, che determinasse la misura della giurisdizione, secondo le materie speciali di dritto, che si è chiamati ad amministrare; e da questo lato mal non vedremmo il ritorno dei Tribunali Amministrativi, che danno meglio a sperare della giustizia per la specialità di certe cognizioni e pei vantaggi della divisione del lavoro. Ma questi Tribunali dovrebbero pure essere protetti dalla guarentigia della inamovibilità, perchè la politica non venisse a turbare la religione di Temi. Or finchè la Corte dei Conti non sia fatta sicura, come i Tribunali Civili, egli è certo che mal si provvederebbe alla tutela dei Comuni, col toglierla al Governo e darla a magistrati che da questo dipendono.

In quanto al governo delle Provincie, ed alle relazioni tra il capo delle stesse, ed il Comune, noi non possiamo trarre gran copia d' insegnamenti dall'ultimo periodo della civiltà romana. Le Assemblee Provinciali, le Diete, e i Sinedrii presentavano un misto di dritti politici ed amministrativi, poichè s' inspiravano ad un principio di Nazionalità propria affatto divisa dalla Nazionalità italiana. Nella penisola non si ricordano assemblee così fatte, ma semplicemente comandi di correttori, con immensa confusione di poteri. Tuttavolta ci ha un punto nel quale i recenti progetti di riforma si chiariscono men sapienti delle antiche istituzioni. Si vuol combattere il Consiglio di Prefettura, tutto riducendosi all'opera esclusivamente personale del Prefetto. Un corpo deliberativo chiamato a dar parere in certi

casi determinati dalla Legge, o quando per gravi circostanze il Prefetto ha bisogno di essere illuminato, è sempre una garentia di serietà e di giustizia, come quella che offrivano gli *adsessores* (1).

Le attribuzioni del Prefetto si vedono assai bene determinate nel progetto Depretis. Egli rappresenta il potere esecutivo in tutta la Provincia, dipende dai Ministri di Stato, e li rappresenta per impedire l'esorbitare degli altri poteri in danno dello esecutivo; veglia perchè tutti i servizii procedano secondo la legge, sopraintende alla pubblica sicurezza, prevenendo i reati e denunziandoli all'autorità giudiziaria, esercita infine la sua sorveglianza sugli atti dei Comuni. Tutto ciò è sufficiente a conservare i legami esistenti fra lo Stato ed il Comune, per quanto si riferiscono alla posizione politica che il Prefetto ha nella Provincia. Fuori di questa sfera, diventa innaturale la sua ingerenza; e come oggi non si dubita più, che non gli è dato esercitare la tutela dei Comuni, vorremmo che gli si accordasse quella tutela indiretta, che dicesi più propriamente *ingerenza o sorveglianza governativa*, mercè l'esame delle deliberazioni consiliari, per vedere se sieno conformi alla Legge. Ma di ciò verremo occupandoci nello studio del periodo Aragonese, anticipando fin da ora, che anche questo esame di forma dovrebb'essere attribuito alla potestà giudiziaria.

---

(1) L'art. 5 della vigente Legge Com. e Prov. si vede soppresso nel progetto Nicotera; e la proposta incontrò il plauso di diversi uffizii. Nel progetto Depretis però torna a comparire, e noi brameremmo che rimanesse.

CAPITOLO VI.

28. Discesa dei barbari: questione dei municipii. 29. Determinazione delle ricerche. 30. Esagerazioni di sistema: interna mutazione degli istituti romani e germanici. 31. Si ricerca quale era lo stato de' Comuni germanici, allorchè i conquistatori mossero dalle loro sedi per occupare l'Italia: esame di diversi passi di Tacito: istituto del parlamento generale. 32. Importanza del Vescovado nelle città. 33. Necessità di localizzare gl'istituti, per non falsarsi la storia. 34. Giusta considerazione del fatto della continuazione degli istituti romani. 35. Patrimonio dei Comuni: merito del Cimaglia. 36. I Goti rispettarono le proprietà comunali; non così i Longobardi. 37. Il feudo e gli usi civici: disgregamento della proprietà dei Comuni negli usi individuali. 38. Infinite varietà sotto le quali si presenta la vita Comunale: esame di diversi documenti: incertezze dei dominii. 39. Significato delle parole *territorium, fines,* ecc. 40. Come si regolarono i barbari dopo la conquista. 41. Significato delle parole *respublica, pars publica,* ecc. 42. Rappresentanza amministrativa: effetti del contatto fra le genti romane e le germaniche. 43. Continuazione: la rappresentanza Comunale diviene parte di dominio: necessità di ritenere questa forma per ispiegare diversi punti storici della maggiore oscurità. 44. Istituzioni della Sardegna e della Sicilia. 45. Apparenze storiche sulla continuazione degli antichi istituti: essenza della rappresentanza dominicale. 46. Continuazione: documenti dai quali si rileva che, pur serbandosi i nomi antichi, la rappresentanza era divenuta parte di dominio. 47. Continuazione: mutazioni interne delle due civiltà, romana e germanica. 48. Italia greca: riforma di Longino; aspetto militare del governo: abbandono completo della rappresentanza amministrativa. 49. Continuazione: Basilici, Catapani, Stratigoti, Turmarchi, Topoteriti, Hypati, Anthypati. 50. Città libere nell'Italia greca: Napoli: Gaeta: Bari, ed altre città. 51. Sintesi delle condizioni civili dei Comuni in relazione al governo economico ed amministrativo. 52. Costituzione delle Provincie.

28. Non vi ha chi non sappia quanto lungamente si è scritto in Italia, in Germania, ed in Francia sulle condizioni dei municipii italiani, dopo la venuta dei barbari. Ad alcuni è sembrato che si spengessero del tutto; ad altri è parso che si fossero conservati con la schietta costituzione antica.

E poi si è disputato anche della conservazione del pa-

trimonio dei Comuni, chi dicendolo assolutamente perduto, chi conservato con ogni cura.

29. Non entra nei limiti di questo lavoro discutere largamente la questione, seguire le discordanti opinioni, ed esaminare i molti documenti; sembra invece che si potessero e dovessero rilevare soltanto le esagerazioni delle opposte scuole, e poi sulla scorta dei documenti scindere la questione, di per sè stessa molto complicata, nei suoi elementi costitutivi, i quali debbono porsi nel seguente ordine logico.

1. I Comuni conservarono il loro patrimonio?

2. Ebbero un qualche sistema di rappresentanza?

3. Fu questo precisamente il romano, o altro diverso?

4. Nella vendita de' beni Comunali vi ebbe parte la rappresentanza locale? Fu richiesto il consentimento dei cittadini? Si reputò necessario l'assenso regio?

30. Sono queste le controversie, che si riferiscono all'indole ed alla sfera dei nostri studii. Ma innanzi tutto, è uopo bandire qualsivoglia esagerazione, perocchè a questa si deve recare l'origine della gran lite fra gli storici.

E primieramente, chi toglie le mosse dallo studio dei risorti Comuni con un processo, che i logici direbbero *a posteriori*, non può non avvertire, come, trovandosi in essi i Consoli, i Nobili, i Consigli o Decurionati, le Assemblee di tutto il popolo, e le confederazioni, fra cui nobilissime la *Lega Lombarda*, e la *Toscana*, è forza conchiudere che si ebbero ordinamenti simili a quelli delle *civitates Italiae;* e chi non se ne avvede, è proprio traviato dallo spirito di sistema. Nondimeno vi furono altri elementi nuovi, come la prevalenza della borghesia, il feudo, l'aristocrazia mercantile, i monasteri ed altri istituti, che si raccolsero in parte dalla civiltà germanica, ed in parte dalla cristiana. Quindi chi vuol dare tutto ad una sola di queste tre civiltà, esagera e tradisce la storia.

Possiamo quì ripetere ciò, che il Poggi osservò rispetto al sistema feudale: « non si può rannodare nè agli usi di » Roma, nè a quelli di Germania, ma tiene degli uni e degli » altri, e fu il prodotto delle nuove condizioni dei popoli; » nè la classe dei clienti in Roma, nè quella degli *oberati* » nelle Gallie, di cui parla Giulio Cesare nei suoi Commen- » tarii sono da pareggiarsi ai fedeli ed ai vassalli delle età » posteriori. Vi si notano somiglianze ed analogie tra quelli » e questi; ma non identità di condizioni; nè lo stato so- » ciale di Roma antica, nè quello della Gallia potrebbe com- » pararsi allo stato feudale » (1).

In quel dissolversi della società non vi fu istituto, nè concetto che rimanesse inalterato. L' urto delle opinioni, delle costumanze e delle tendenze produsse qualche cosa, che fu nè tutta Romana, nè tutta Germanica; e non poteva accadere altrimenti, perchè i Romani non avrebbero saputo abbandonare perfettamente le loro concezioni giuridiche e consuetudini per sommettersi ciecamente alla volontà dei conquistatori; nè il Longobardo, d' altra parte, potea vestire incontanente l' uomo nuovo, e lasciare nelle sue foreste le antiche idee e costumanze, siccome le suppellettili e le masserizie della casa. Romani e Longobardi adunque conservarono il proprio carattere natio, ma lo dovettero venire modificando in conseguenza delle mutate condizioni del loro vivere. I Germani subirono l' influsso delle nuove genti, più civili di loro, del clima più mite, del suolo più ferace, sostituendo l' agricoltura alla pastorizia, il vivere riposato al guerriero; i Romani per contro si rialzarono alquanto dall' avvilimento in cui erano caduti nei tempi corrotti dell' Impero, e ritemprarono l' anima loro a certe tendenze più nobili. Il vivere uniti in una stessa città, l' essere frequentemente in rapporti di signoria e dipendenza, il comunicarsi reciproca-

(1) **Poggi**, *Discorsi economici, storici, e giuridici, pag. 261. Firenze 1864.*

mente le idee, il narrarsi le patrie storie, doveva produrre, presto o tardi, una fusione delle due civiltà, per cui venivano cambiando i nomi e le idee delle cose. Talvolta ad un' idea prettamente romana si dava la denominazione Longobarda, tal' altra quella si modificava in parte con le nuove vedute; altre volte si accettava pienamente la novella idea; e così gli ordinamenti civili rimasero tutti immutati. Il non essersi bene avvertito questo processo logico della unione dei due popoli, comunque avvenuta, ha fatto spesso professare opinioni esagerate. In alcuni documenti si sono trovati vocaboli germanici, ad indicare rapporti di uomini e di cose antiche, e senza andarsi oltre la buccia della parola, si è conchiuso: « ecco qui la prova della sovrapposi- » zione di un dritto all' altro, spengendosi l'antico ». In altri documenti si sono trovate parole ed istituzioni romane, ad indicare novelli rapporti, e senza riflettersi in che parte erano rimaste modificate dal contatto degli altri popoli e dal nuovo ambiente in cui si era, si è tosto conchiuso: « ecco la » prova della esistenza degli ordinamenti antichi, rimasti divisi dai germanici, come da una barriera ». E così lo studio dei documenti, che è tanta luce delle discipline storiche, si è divelto dalla investigazione delle condizioni generali dello spirito dei popoli; siccome per converso è frequentemente avvenuto, che lo studio generale dei caratteri delle Nazioni ha fuorviato le menti, quando non lo si è fatto discendere alla investigazione della pratica della vita. L' esclusivismo ha falsata sempre la scienza storica, ora chiudendosi nel particolarismo dei documenti, quasi casuistica della storia, ed ora librandosi a volo su considerazioni più o meno generali, senza discendere nella vita per vedere come veramente questa si fosse svolta ed interamente mutata, movendosi a traverso le nuove condizioni (1).

---

(1) « Già intorno al mille Firenze viveva sotto la Signoria di due Consoli cittadini, » col Consiglio dei Senatori che erano cento uomini dei migliori della città, com'era

32. Anche un pregiudizio ha influito molto a rendere più grossa la questione, credendosi che in Germania non vi fosse affatto la idea del Comune e della Città; che quei popoli vivessero vita nomade e sciolta da ogni assembramento; che colà si comportassero costantemente, come qui nel delirio della conquista. É un pregiudizio, abbiamo detto, perchè, se si facesse un esame accurato della costituzione Germanica e delle sedi, onde vennero i conquistatori, si vedrebbe, che, almeno nelle parti essenziali, vi era perfetta somiglianza con le istituzioni Romane. E se così non fosse, sarebbe stato impossibile ai Romani introdurre le loro leggi comunali nelle parti occupate da Cesare e dagl' Imperatori; impossibile a' Longobardi creare una vita nuova in Italia. L' innesto è facile solo fra piante amiche. Si sa qual'era il sistema Romano: vinta una regione, vi si deducevano subito colonie militari, e diverse se ne stabilirono nei paesi Galli e Germanici: altre città venivano assoggettate alla loro signoria, e ve n' ebbero di molte ossequenti e fedeli.

Le guerre adunque, la deduzione delle colonie, il necessario scambio delle idee, dovè anche produrre un qualche effetto sulla vita germanica. Non è esatto il dire che i Barbari, venuti in Italia, fossero stati perfettamente estranei

« l'usanza data dai Romani. Ravvisa ognuno qui i duumviri e il collegio dei decurioni. « So ch'era boria cittadinesca l'annestarsi a Roma per via di leggenda, ma qui è un fatto; « e i Consoli si rinvengono per le città dell'Italia meridionale qua e là senza lunghe in- « termissioni, dai tempi Romani fino al risorgimento dei Comuni. I quali, che sieno d'i- « stituzione germanica, lo creda poi chi ne ha voglia. » (**Gino Capponi**, *Storia della Re- « pubblica di Firenze, Lib. 1. Cap. 3.)*. Nè l'una, nè l'altra cosa crediam noi; i Consoli non furono gli antichi duumviri, e le comunali istituzioni non furono prettamente romane o germaniche; sembra vero piuttosto, che il Comune rimase Italiano e si assimilò diversi elementi della civiltà romana e germanica, modificandoli pure secondo le diverse condizioni religiose ed economiche della vita rinnovellata. Quando si vede che le isti tuzioni non rimasero prettamente, quali erano nell'uno o nell'altro popolo, è forza ritenere invece la trasformazione degli elementi antichi, misti e contemperati insieme, al soffio della nuova civiltà. O che la legge di trasformazione per la forza travestitrice del tempo, non si dovea verificare soltanto ne' Comuni?

alla vita municipale, e nel loro vivere ferino aborrenti da qualunque sodalizio.

Nè si deve guardare solo la Germania dei tempi di Tacito. Lo studio della costituzione organica dei comuni Germanici a tempo delle irruzioni, lamentate in Italia, varrebbe moltissimo a far luce sulla tanto dibattuta questione, poichè ne risulterebbe provato, che nella stessa Germania le città presentavano un misto d' istituti locali e Romani. Così non è dubbio, che la città di Colonia sotto l' Impero aveva il *jus italicum*, e quindi era ordinata a somiglianza de' municipii Romani (1). In un frammento di Paolo, si legge: *in Germania inferiori Agrippinenses iuris Italici sunt* (2). Da queste città e da altre tolsero norma ed indirizzo di vita organica le altre, che vennero indi sorgendo o riordinandosi, come Friburgo, Maddeburgo, Lubecca, ecc.

In alcune carte antiche, che vanno dal 450 al 1000 si trovano usate formole Romane, ricordati i *praefecti vicorum*, i *duumviri*, ecc. (3).

A chi pensa poi che i Longobardi fossero sbucati come belve dalle foreste della Pannonia, senza commercio di uomini e di Nazioni, rispondiamo, che, prima della loro venuta ebbero a sostenere combattimenti diversi coi Gepidi e gli Eruli, furono alleati di Giustiniano, e che i loro uomini politici si recarono spesso a Bisanzio per trattare negozi di pace e di guerra. E quando Alboino si decise coi suoi Longobardi a lasciare la Pannonia, oggi Ungheria, per emigrare in Italia, non mosse solo col suo esercito; ma gli si aggiunsero compagni diversi guerrieri Gepidi, Bulgari, Sarmati e Sassoni (4). Or chi dirà, che tanta congerie di po-

---

(1) **Beucker**, *De origine iuris municipalis Frisici, p. 35 a 38. Idem, ivi, p. 180.*

(2) *L. 7. § 2. Dig. De censibus.*

(3) **Beucker**, *ivi, p. 38, nota 1. Idem, ivi, p. 314 e seg.* — **Cibrario**, *Economia politica del medio evo, lib. 1., cap. 3.*

(4) **Luden**, *Histoire de l' Allemagne, versione francese del Savagner, Livre 6., Chap. 11 e 12.* — **Duller**, *Storia del popolo Tedesco, lib. 1. Cap. 14.*

poli (tra cui si parla di 20000 Sassoni) non avesse mai avuta consuetudine di vita sociale e comunale? Chi accetterà l'antica esagerazione del vivere nomade Longobardo, in disparte da ogni sodalizio?

Ma, a cessare ogni dubbio, è utile trascrivere qui le più certe conclusioni, a cui giunse recentemente il Marquardt sulla costituzione della Pannonia, divenuta Provincia romana, ed alla quale non è possibile ritenere che i Longobardi non si fossero da tempo adusati:

» I Pannonii, il cui paese dopo lunghe lotte potè essere
» per la prima volta occupato a pezzo a pezzo, hanno fatto
» molto maggiore resistenza che i Norici ai Romani. Otta-
» viano stesso negli anni 719-20-34-35 condusse la prima
» guerra pannonica. Egli si avanzò fino al Danubio, e con-
» quistò la città di Siscia nello sbocco del Colops nel Savus
» che egli tenne munita, per giovarsene come di punto
» di partenza delle posteriori conquiste. Frattanto ebbe
» luogo per la prima volta un'effettiva sottomissione del
» paese nella seconda guerra pannonica, la quale comin-
» ciata da Agrippa e M. Vinicio, fu terminata da Tiberio
» negli anni 742 - 745 - 12 - 9.

» Il terreno acquistato nella medesima fu annesso all'Illy-
» ricum, e questa Provincia fu estesa là sino al Danubio.
» Ma sebbene Tiberio per la sicurezza della nuova conquista
» non avesse lasciato alcun mezzo intentato, e avesse ven-
» duto in paese straniero come schiavi la massima parte
» degli uomini atti alle armi, pure si rinnovò anche una
» volta la ribellione negli anni 6-9 dopo Cristo; e ci fu
» bisogno di una reiterata spedizione biennale sotto il co-
» mando di Germanico e Tiberio, per sedare la medesima.
» In conseguenza di quest'ultima vittoria la Pannonia fu
» nell'anno 10 dopo Cristo organata come una nuova Pro-
» vincia. Per lo meno la Pannonia nell'anno 14 dopo Cristo
» aveva già un proprio legato, Iunius Blaesus, il quale co-

» mandava tre legioni, mentre la parte meridionale dello
» Illirio (*maritima pars Illyrici*) nello stesso tempo stava
» sotto un altro governatore, P. Dolabella. Durante il primo
» secolo, la Provincia, la quale allora pare non abbia avuto
» la sua posteriore estensione, rimase indivisa sotto un con-
» solare legatus Augusti. Fra l'anno 102, in cui finì la pri-
» ma guerra Dacica, e l' anno 107, in cui ebbe fine la se-
» conda, la Provincia fu divisa in due parti, una Occiden-
» tale, *Pannonia inferior*, e una Orientale, *Pannonia su-*
» *perior;* i confini del territorio romano furono prolungati
» fino al Danubio, e più tardi assicurati da Adriano mercè
» la deduzione delle colonie *Aelia Mursa e Aelia Aquincum.*
» La *Pannonia inferior* ebbe a principio un legato pretorio
» ed una legione di presidio, sotto o dopo M. Aurelio un
» legato consolare, che frattanto comandava parimenti una
» sola legione, e stava col suo quartier generale in Acu-
» mincum, finchè esso sotto Diocleziano fu trasferito ad A-
» quincum: la *Pannonia superior* al contrario conservò il
» legato consolare, che prima aveva amministrato la Pro-
» vincia indivisa. Egli aveva sotto di sè tre legioni, il quar-
» tier generale delle quali da Antoninus Pius in poi furono
» Brigetio, Carnuntum e Vindobona.

» Il paese aveva in origine poche città ed era diviso
» in *pagi*, nei quali erano i *vici*. Le più grandi città sono
» di origine Romana, come nella *Pannonia inferior,* Sir-
» mium o la Colonia Flavia Sirmium, (Mitrovic), dedotta da
» Vespasiano, o dai suoi figli, la Colonia Aelia Mursa (Eszeg),
» dedotta da Adriano, Aquincum (Alt-ofen), da Adriano in poi
» municipium, da Settimio Severo in poi colonia col nome di
» colonia Aelia Septimia Aquincum; nella *Pannonia superior*
» la Colonia Savaria (Stenamànghera), colonia di Claudio, la
» Colonia Iulia Emona (Laibach), già menzionata da Plinio e
» più tardi computata all'Italia; Siscia (Sziszck), conquistata da
» Augusto nell'anno 719-35, colonia probabilmente da Vespa-

8

» siano in poi, più tardi chiamata Colonia Flavia Septimia
» Siscia, la colonia Ulpia Traiana Poetovio (Pettau), Bri-
» getio, prima castello, poi Municipio, infine colonia; Car-
» nuntum (Petronell) prima municipium Delium Carnuntum,
» più tardi colonia, inoltre il Municipium Latovicorum (Tref-
» fen), il Municipium Flavium Neviodunum, il Municipium
» Andautonia, il Municipium Flavium Scarbantia (Oeden-
» burg, il Municipium Vindobona (Wien) probabilmente fon-
» dato da Vespasiano.

» Sotto Diocleziano anche le due Pannonie, come la più
» parte delle Provincie, soffrirono un più esteso sminuzza-
» mento. La *Pannonia inferior* da quel tempo fu divisa in
» due parti, delle quali la settentrionale ebbe il nome di
» Valeria dalla figlia di Diocleziano, la moglie di Galerio,
» e fu sottoposta ad un *Praeses*, e ad un *Dux*, le residenze
» dei quali furono Sopianae (Fünfkirchen) e Aquincum. La
» meridionale con Sirmium capoluogo, si chiamò omai *Pan-*
» *nonia Secunda*, e stava sotto un *Consularis* e un *Dux*.
» La *Pannonia superior* contemporaneamente non solo fu
» in generale impiccolita, poichè Poetovio fu aggregato al
» Noricum, ma fu parimenti divisa in due parti. La setten-
» trionale si chiamò *Pannonia prima* ed ebbe un *Praeses*
» ed un *Dux*, e per capoluogo verosimilmente Savaria (Stein
» am Anger), la meridionale *Savia* o *Pannonia ripariensis*
» ebbe un *corrector* che risiedeva in Siscia (4). »

Ma anche a voler studiare le condizioni antiche della nazione germanica, secondo le notizie date da Tacito e da Cesare, non si può non abbandonare l'antico errore professato da molti, che quei popoli facessero vita nomade e randagia. Scrive il Leuden, che, se vi erano popoli chiusi in certe frontiere, doveano avere una patria. Vi erano i Comuni, quelli che i Romani dicevano *vici*, colla sola differenza, che

(4) **Marquardt**, *Amministrazione pubblica romana, vol. 1., pag. 137-140.*

le case non edificavansi vicine, ma a qualche distanza fra loro. Più Comuni erano stretti insieme da *un' alleanza di frontiere*, la quale avea scopo di garentire gl' interessi comuni dei proprietarii esistenti in un dato spazio di terreno, che comprendeva più Comuni. Ma ciò non bastava: le alleanze di frontiere erano riunite insieme in una società più ampia, che dicevasi Cantone (Gau); oggi la diremmo Circondario o Provincia. I proprietari più ricchi e più forti in guerra ne avevano il governo. In certi tempi determinati tutti i proprietari si riunivano per deliberare sugli affari comuni del Cantone, e prendere delle risoluzioni nell' interesse di tutti. Il Capo del Cantone chiamavasi *Graf*, ed era sempre il più vecchio o il più degno per virtù cittadine. Il Capo del Comune (*Vicus*), come il nostro Sindaco, riuniva anche l'assemblea Comunale e la presiedeva. Più Cantoni formavano lo Stato (1).

Vuolsi notare soltanto, che la differenza fondamentale tra la costituzione dei Comuni Germanici ed Italiani era questa: in Italia fu presto abbandonato l' individualismo Greco, e si venne costituendo una rappresentanza piena di vita propria, un organismo vivente, una persona morale, che pur rappresentando gl' individui, li teneva a sè soggetti; al contrario in Germania prevaleva l' individuo; e il Comune fu piuttosto un'associazione di proprietari, guerrieri e sacerdoti, per il mantenimento della pace, la sicurezza della vita e della proprietà, la difesa comune (2). La risultante di quest' individui formava il Comune, come una più larga risultante formava il *gau*.

Non vi fu nobiltà ereditaria con prerogativa rispetto alla universalità dei cittadini. Le cariche erano elettive, secondo certi criteri di nobiltà e di virtù civili o militari, a

(1) **Leuden**, *ivi, liv. 3., Chap. 5.* — **Duller**, *Storia del popolo Tedesco, Lib. 1., C. 1.*
(2) **Leuden**, *ivi, ivi.*

cominciare dal Re fino agli ultimi amministratori e Magistrati: *Reges ex nobilitate*, *duces ex virtute sumunt* (1); cioè i primi fra la gente nobile, e gli altri fra coloro che erano più prestanti per virtù. Alcune città erano governate da Re, altre da Capi, i quali dicevansi *Principes*, ed anche *Primores* o *Proceres;* e notò il Kritz, che i Re furono in pochi luoghi e principalmente nelle regioni settentrionali della Germania (2). Non era sconfinata la loro potestà; *nec Regibus infinita aut libera potestas* (3). Avevano essi i loro fedeli, o *comites*, ed a costoro davano incarico di amministrare la giustizia, sotto lo stesso nome di *Principes* o *Primores* (4).

Nelle città libere, ordinate a Repubblica, vi erano i capi, *Principes* o *Primores* o *Proceres*, cui veniva commessa l'amministrazione della giustizia, ed il governo di tutte le cose. Regolavano i popoli più con l'esempio e la virtù, anzichè col comando (5). Arminio e Segeste erano capi di Repubbliche con altri, il primo *turbator Germaniae*, e l'altro fedele ai Romani (6). Claudio Civile fece leva dei giovani Batavi, ed invitò a banchetto fra gli altri anche i *Primores gentis* (7); sempre che si doveva riunire il popolo, sotto i Re, o sotto i Capi della Repubblica, era mestieri discutere e ragionare. Costumavasi di convocarlo in un giorno determinato, e quando tutti eran convenuti, sedevano armati; indi i Sacerdoti intimavano silenzio, supremi moderatori che essi erano dell'ordine delle assemblee. Poscia il Re, o il Principe,

---

(1) **Tacito**, *De moribus Germanorum*, § 7.

(2) **Kritz**, *Cornelii Taciti Germania, Prolegomena, cap. 3. Berolini 1864.*

(3) **Tacito**, *ivi, ivi.*

(4) Il nobile giovane Goto di nome **Catualda** per vendicarsi del Re Maroboduo corruppe i suoi principali, *corruptis Primoribus ad societatem irrumpit Regiam* (**Tacito**, annali, Lib. 2., § 62).

(5) **Tacito**, *De mor. Germ. § 7 e 46.*

(6) **Tacito**, *Annali, Lib. 1. § 55. Lib. 2. § 15.*

(7) **Tacito**, *Lib. 4. § 14. Historiarum.*

i vecchi, i nobili, i guerrieri e gli oratori, sempre tra i capi, prendevano la parola: se il loro parere non piacesse, udivasi un fremito per tutta l'adunanza; se tornasse a grado, un rumor d'armi, modo onorevolissimo di esprimere l'assentimento (1). Segeste dolevasi della prevalenza di Arminio presso il popolo, perchè piacevano più i costui detti bellicosi, anzichè i suoi, spiranti pace, *nam barbaris quanto quis audacia promptus tanto magis fidus habetur* (2). In quei comizii si accusava e si puniva; si eleggevano i giudici e i governatori (3). A costoro davansi compagni al numero di cento per aggiunger consiglio ed autorità (4). Ed è notevole l'errore di molti, che in Germania le Città non avessero avuta personalità giuridica, quando la nomina de' Magistrati facevasi dagli elettori nell'interesse della società, e i delitti si punivano ordinariamente per multa dovuta al Re, o alla città per una parte, e per un'altra al danneggiato (5). Vi era il *Sacerdos civitatis* ed il *Princeps civitatis* (6). Quando si dice che l'individualismo germanico ruppe i legami sociali, si dice bene e male ad un tempo; bene in relazione alla società precedentemente costituita con organismo razionale, e dipendenza seria degli individui verso le autorità essendo la loro natura più risentita ed insofferente di freno;

---

(1) **Tacito**, *Demor Germ.* § *11*.

(2) **Tacito**, *Annali*, *Lib. 1.* § *57*.

(3) *Eliguntur in iisdem conciliis et Principes, qui iura per pagos vicosque reddunt* (**Tacito**, *De mor. germ.* § *12*). Vi erano dunque i *vici et pagi*, come le *civitates*.

(4) **Tacito**, *ivi*, § *12*.

(5) *Pars muletae regi, vel civitati, pars ipsi qui vindicatur exolvitur* (**Tacito**, *ivi.* § *16*). Ed il **Kritz** spiega che era dovuta alla città *ubi rex non est* (**Kritz**, ivi, nota 3). Fu dunque antichissimo il *sistema delle composizioni* e del guidrigildo, che divenne poi base del dritto penale germanico. Sotto la parola *civitas*, qui apertamente **Tacito** intese parlare della *civitas* nel senso di *universitas*, persona giuridica, *multitudo hominum personam faciens* — Consulta **Beucker**, *opera citata*, Cap. 3. § 2).

(6) **Tacito**. ivi, §§ 10 e 11. La parola *civitas* i Romani adoperarono, quando ad indicare *l'urbs*, quando la *regio* e quando l' *universitas populi*, come persona giuridica. Or ne' passi di **Tacito** si trova usata quasi sempre in quest'ultimo senso. **Beucker**, *ivi*, *Cap. 3.* § *2*).

si dice male in rapporto alla loro nazione, e alle loro speciali maniere di vivere, fra cui non mancò la rappresentanza dello Stato e del Comune. La verità sembra essere, che nella organizzazione civile e politica del settentrione prevaleva l'individuo; in quella d'Italia predominava il concetto della rappresentanza. Ma il predominio di un elemento di civiltà non è esclusione degli altri.

È così vero, che le costumanze Germaniche non avversavano il principio della volontà popolare (per quanto tornava compatibile col fatto della conquista), che i nuovi popoli c'insegnarono l'istituto del *parlamento generale*. Quale ne fosse l'inizio, non ha ancora ben chiarito la storia. Ma ei sembra certo, che fosse derivato dagli usi germanici, se pure non se ne voglia ricercare un'origine più remota nelle riunioni, che facevano i popoli confederati dell'antica Italia. Certo egli è, che, costituita la dominazione romana, l'urbe era l'orbe, e i Comuni non ebbero potestà politica, da poter esercitare per mezzo di rappresentanti. Ma il Re germanico convocava i suoi sudditi, e regolavasi secondo il voto dell'universale. Forse la prima Nazione, che fece suoi questi usi, fu la Italiana. Il Duca di Montefeltro nell'anno 885 riunì il Parlamento, e d'allora in poi se n'ebbero due sorte; il parlamento generale ed un altro speciale con intervento in ambo i casi degli Abati, de' Vescovi e de' delegati dei Comuni, i quali pigliavano il nome di Scabini. Nel primo si discutevano gl'interessi generali dello Stato; nel secondo quelli della provincia (1). In quel torno medesimo (secolo IX), ebbe la stessa istituzione la marca di Ancona (2). Prima del secolo XIV se n'ebbero esempii anche in Piemonte ed in Savoia, sempre con l'intervento dei rappresentanti del Comune (3).

(1) **Ugolini**, *Storia dei Conti e Duchi di Urbino, lib. 1. pag. 6.*
(2) **Ugolini**, *ivi ivi.*
(3) **Cibrario**, *Economia politica del medio evo, lib. 1. cap. 8.*

32. Nè qui finiscono i motivi delle pugnaci dottrine, dovendosi tenere giusto calcolo della efficacia del sentimento religioso e della parte che assunsero i Vescovi ed i Curati nel governo dei popoli, poichè l'esclusione o il non dovuto riguardo a quest' altro elemento, ha dato luogo a sistemi falsi.

La giurisdizione politica e civile dei Vescovi sorse sulla base del principio elettivo, poichè costantemente erano eletti al Governo della chiesa dal clero e dal popolo; onde ricchi della fiducia degli elettori, potettero bene occuparsi del governo politico ed economico della città. Quando poi cominciarono ad avere feudi (molto prima del mille), aggiunsero agli antichi titoli anche questo, per far dipendere i popoli dalla loro signoria civile ed ecclesiastica (1).

Nell' anno 855 il Vescovo di Padova, quello di Parma nell' 879, quei di Modena nell' 891, di Cremona nel 916, di Asti nel 962, di Vercelli nel 999; e così in quel torno di tempo, i Vescovi di moltissime altre città dell' alta Italia acquistarono la giurisdizione temporale, ed il governo del Comune (2). Indarno cercherai in codeste forme di reggimento la netta distinzione dei poteri, poichè nell' assenza assoluta del concetto di Stato, la società veniva disgregandosi in tanti piccoli centri, nei quali aveva luogo il più strano miscuglio di poteri civili, politici ed amministrativi. Pur fra quella caotica confusione, il sentimento della rappresentanza non si smarrì del tutto; ed una forma pallida del Municipio si conservò. Avveniva qualche volta, che il Vescovo era espulso dai cittadini, come accadde a quello di

---

(1) Moltissimi documenti furono ricordati a questo proposito da **Gabriele Rosa** (*Feudi e comuni, pag. 125 a 139. Brescia 1876). Mos Episcopos eligendi in publicis comitiis per populi Clerique suffragia, saeculo XI adhuc vigebat.* (**Basta**, *Institutiones iurium universitatum, Lib. 1. Tit. 15).*

(2) V. i documenti, ricordati dal **Cibrario**, *Economia politica del Medio Evo, Lib. 1. cap. 3.*

Torino dall'880 al 901; ed in questi casi il popolo si ordinava con forme libere sotto certi capi o rettori (1).

33. Altra radice di falsi giudizii è la niuna localizzazione degl'istituti; quando si dice, che il libero regime municipale non è venuto mai meno in Italia, adagiandosi sul sistema Romano, e quando per contro si sostiene che non vi rimase ombra, nonchè traccia degli antichi ordinamenti, si corre il rischio di scambiare le condizioni di una città con quelle di un'altra. Si sa che alcune furono volte in basso dalla dominazione straniera; altre conservarono vivo il sacro fuoco della libertà comunale. Or non si trattano lodevolmente le questioni storiche di una intera Nazione, allorchè guardansi alcune leggi promulgate in un luogo soltanto, applicandole poscia con vedute generali a tutti gli altri luoghi. Se il vizio di generalizzare è deplorevole in ogni lavoro storico, è a mille doppii pericoloso rispetto all'Italia, ove le dominazioni straniere con veci alterne vennero imperando, incalzandosi e combattendosi.

Unica generalità, che ci è consentita, perchè si desume dal carattere nazionale, si è questa. Il sentimento delle libertà civili non dovè scomparire del tutto, sebbene alterato in mezzo alle avverse vicende politiche, manifestandosi or qua, or là fuggevolmente, ed anche talvolta serbandosi intatto in qualche punto del territorio nazionale, come in un asilo religioso, non mai tocco da piede profano. Altrimenti la riscossa dei Comuni sarebbe inesplicabile, il ritorno agli istituti antichi sarebbe stato il prodotto del caso, ed il trattato della pace di Costanza rimarrebbe un problema insoluto.

34. Infine ci ha chi pensa, che, essendosi dimostrata con argomenti invitti la continuazione del dritto romano nel medio evo, si debba senza più conchiudere, che si serbò anche la costituzione organica delle Città. Questo ragionamento

(1) **Cibrario**, *ivi, ivi.*

racchiude il vizio logico del provar troppo, poichè mal si argomenta dai rapporti privati ai pubblici. Benchè alterate e piene di confusione, le leggi private romane rimasero norme regolatrici dei contratti fra i vinti; ma gli ordinamenti politici antichi dovettero essere distrutti dai popoli invasori.

35. Premesse queste idee di temperanza scientifica, vediamo se i Comuni conservarono il loro patrimonio. Anche su questo elemento della vita comunale si è scritto moltissimo dal Muratori allo Chaudè, ma poco si è notato intorno alle condizioni dei Comuni del Napoletano, ove si tolga il Cimaglia.

Noi Italiani siamo soliti porre in oblìo le opere patrie, per correr dietro alle straniere.

Tutti ti parlano del Savigny, del Niebhur, del Mommsen e dt altri chiarissimi stranieri, a' quali ci è obbligo avere gratitudine infinita, pel lungo amore con cui hanno cercato il nostro passato; ma nessuno ti dirà di un' opuscolo dotto, quanto modesto, dal titolo: *Considerazioni su' Magistrati Municipali,* venuto in luce nel 1790. Il Cimaglia, a cui si attribuisce, tolse a scriverlo in forma di discorso rivolto al signor Ferdinando Corradini, Direttore delle Reali Finanze; e vi fu determinato non che dal desiderio di far conoscere quale possa essere il miglior governo de'Comuni, ma anche da quello di colmare una lacuna lasciata dal Muratori. Avendo costui dimostrato che le popolazioni Italiane, durante la dominazione de' Barbari, conservarono i loro magistrati con costituzione e patrimonio proprio, nulla si potea conoscere delle condizioni dell'Italia meridionale, a cui non si estesero gran fatto le dotte ricerche di quel grande; e perciò molti Dottori Napoletani, non ben versati nella storia civile del proprio paese, sostennero, che in quei tempi le popolazioni, dal Tevere in giù, non ebbero facoltà di sce-

gliersi i magistrati ed amministratori, non personalità giuridica, non patrimonio (1).

Al Cimaglia non parve esatta la dottrina di costoro; e si fece a sostenere, che « se avessero ben considerato che » la polizia e l'uso delle leggi Romane mai non si estinsero » tra noi, che il popolo italiano sempre e da pertutto visse » con quelle leggi tutte sue connaturali, non sarebbe rimasto loro dubbio veruno, che tutto ciò che derivava dalla » costituzione Romana, mai non perdè fra noi l'intiera sua » vita » (2). E messosi a ragionare sopra un argomento così vasto, lo esaurì con tanta dottrina e lucidezza d'idee, che non vi ha punto di meglio in quanto si è scritto dopo di lui.

Solo un gran vuoto presenta l'opuscolo; ed è l'assoluto difetto dei documenti; non già ch'egli non l'abbia consultati con diligenza, ma non ne riporta pur uno.

Onde tenuta ragione di questa povertà di prove storiche e della contraria opinione, ancor predominante a' suoi tempi, ciascuno si spiega agevolmente, perchè rimase negletta la sua dottrina (3).

In materia di storia, non si asserisce, ma si dimostra; ed il Cimaglia dimostrò rarissime volte.

Ben egli si volle scolpare di questa lacuna, allegando che scriveva ad un uomo dotto, qual'era il Corradini; ma forse anche costui sentiva bisogno di prove di fatto, per isvezzarsi dalle idee allora prevalenti. Noi torremo profitto dai suoi studii, e faremo di corroborarli con documenti scoverti di poi.

---

(1) **Cimaglia**, *Considerazioni sui Magistrati Municipali, p. 8.*

(2) **Cimaglia**, *ivi.*

(3) Abbiamo detto *predominante* e non più, perchè in quel torno di tempo vi ebbero anche acutissimi scrittori, cui non parve improbabile la continuazione degli ordini antichi, venuti innanzi e conservatisi insieme col dritto Romano. Ricorderemo di qui a poco la dottrina del **D'Asti**, del **Cirillo** e del **Basta**.

Ma anche quì è bene porre senza boria i termini della ricerca, essendo pure il Cimaglia abbastanza esagerato in alcuni punti. Non è lecito dire, che il patrimonio comunale fosse rimasto stabilmente a quelle Città cui prima apparteneva, e che i beni poscia reintegrati nei loro confini, siccome vedremo, sieno precisamente quelli, che un dì godevano i municipii e le colonie romane. Nulla di tutto questo. I documenti ci fanno confusamente noto, che le Città ebbero i loro patrimonii ed il loro territorio, ma non già che vi fosse certezza di confini, e sicurtà di tutela.

36. Toccammo altrove del modo, onde si comportarono i Goti e poscia i Longobardi nella occupazione e spartizione delle terre (1). Qui è bene riflettere che non ci ha nulla nei documenti storici, da cui si possa rilevare, essersi le terre dei Municipii e delle colonie occupate dai Goti. Le *terze*, che essi ebbero dritto di riscuotere, furono *vettigali* imposti a' possessori (2); ma le curie con le proprietà pubbliche rimasero inalterate (3).

I Longobardi però furono più feroci; distrussero molte città; occuparono beni pubblici e privati. Non si sa bene come procedettero i primi arrivati. Al tempo dell'interregno dei Duchi, molti nobili Romani incontrarono la morte, gli altri furono renduti tributarii, con l'obbligo di pagare il terzo dei frutti delle terre loro conservate; ma come i Duchi videro la necessità di eleggersi un Re, offrirono ad Autari la metà delle loro sostanze, formandone il demanio Regio;

(1) **Rinaldi**, *Delle colonie perpetue, num. 30 e 40.*

(2) Teodorico ne ordinò la commutazione in danaro « *Genus tertiarum annis singulis in tributaria summa persolvi* (**Cassiodoro**, *Variarum L. 1, num. 14*). Ed in un altro luogo si compiace di questo sistema, che valse a rendere amici i due popoli, ravvicinando i possessori ai Goti (*Ivi, Lib. 2. num. 16*). Al giudice eletto si dava ordine di non permettere, che i militi avessero molestato i possessori, pretendendo più che le annone moderate. (*Ivi, Lib. 6, formola 22).*

(3) Vi furono il *defensor civitatis*, le *Curiae*, i *Curiales* ecc., come si può raccogliere da svariati luoghi di **Cassiodoro** *(Lib. 6 e 7.)*

et populi tamen aggravati per Longobardos hospites partiuntur. Lasciando stare le cinque diverse lezioni di questo passo (1), egli è chiaro, che vi si riscontra sempre la parola *populi,* invece di *possessores* o *nobiles*, o *cives;* e se la divisione ebbe luogo sui popoli, non già sui cittadini singoli, e sulle loro terre, uopo è conchiudere, che i Duchi s' impadronirono delle terre degli uccisi Romani, indi ne diedero la metà ad Autari, ma ritennero sotto il loro dominio in proporzioni diverse i popoli e le costoro terre. Chi non dirà che fra queste terre dei *popoli* non si fossero comprese anche quelle de' Comuni? I Longobardi che non rispettarono le proprietà individuali, avrebbero lasciate integre le selve ed altre proprietà comunali, essi, che, individualisti per eccellenza, non ebbero in pregio la stabile personalità giuridica degli enti morali? Presso i Germani il Re non usava donar terre e castelli; quindi non aveano feudi propriamente detti. Ai generosi donavasi un destriero, una spada, un banchetto; non eran però questi doni spontaneamente fatti, ma in certa maniera *si pretendevano (exigebantur)* per ragion delle guerre sostenute (2). Vi era, diremmo, il concorso del dritto proprio per bottino di guerra e della liberalità del Principe, che riconosceva quel dritto, quasi munificenza coatta. Conquistate indi le terre, i valorosi soldati non si curarono più di sole armi e cavalli, ma impossessaronsi di città e castelli, facendosi quindi riconoscere dal Re; onde osservò acutamente il Pagnoncelli, che « nella ripartizione delle terre » intervennero forse li medesimi Principi, perchè fosse con- » servata una certa regola e proporzione, ma se pure ac- » cadde tale intervento, non riconobbero perciò quelle terre » dalla liberalità de' Principi, ma dal dritto della propria

(1) V. **Poggi**, *Cenni storici delle leggi sull' agricoltura, Vol. 2, num. 171 e seg.*

(2) *Exigunt enim Principis sui liberalitate illum bellatorem equum....... materia munificentiae per bella et raptus* (**Tacito**, *ivi*, § *14).*

» spada. Fu dritto particolare di quelle conquiste, fatte bensì
» sotto gli auspicii del Principe, ma deliberate e volute dai
» popoli liberi, li quali poteano apertamente negare il loro
» assenso, senza il quale era un principio tra essi fonda-
» mentale, non potersi fare alcuna impresa, nè assenso a-
» vrebbero prestato a sì lunghe e pericolose imprese, se non
» fossero state proposte per conto ed in utilità comune;
» onde in diritto ed in fatto quelle terre erano state acqui-
» state dalla Nazione e non dal Principe solo » (1). E se è
così, può egli credersi, che ogni guerriero, il quale si fermava in una città, distinguesse le terre de' privati da quelle della città? La spada eguagliava tutte le condizioni; non vi avea differenza di beni pubblici e privati. Questo nei primi tempi, o che il Principe avesse menato allo sbaraglio i suoi forti compagni sulle terre de' vinti, o che costoro si fossero liberati dalla soggezione del capo, regolandosi a proprio talento, o che infine avessero eglino assegnato al Re, quasi per capitolazione, una parte delle terre conquistate (2).

37. Nè altrimenti potè avvenire nei secoli successivi, quando si costituirono altri feudi, ora a tipo Longobardo, ora a tipo Franco.

---

(1) **Pagnoncelli**, *Dei governi municipali nelle città italiane, Volume 2., Capo 4., Bergamo 1823.*

(2) È anzi notevole, che, mentre la condizione dei vinti Romani mutò subito per quelli ch' entrarono nella cittadinanza Longobarda, potendo acquistare beni e conservarli con le garantie della proprietà Longobardica, non avvenne così delle città e dello Stato. « Gl' incorporati ebbero il dominio delle proprie terre o delle altre sostituite alle » proprie; l' ebbero, sebbene si fosse mutato il titolo del dominio, divenuto Longobardo. » I soli corpi morali del patrimonio Imperiale, delle Chiese, delle Curie, gli assenti, gli » sbanditi e i fuggiaschi furono spogliati, e tutti gli altri cittadini Romani, ai quali non » si concedette il guidrigildo. » (**Troya**, *Cod. dipl. longobardo, Tomo 1., p. 197*). A questo grande storico furono apposte diverse esagerazioni, fra cui quella di non essersi mai riconosciuta in alcun Romano la possibilità di aver beni, ma la dottrina da lui professata non è così intemperante e scorretta, poichè vi furono Romani uccisi o ridotti in istato servile, e vi furono Romani ammessi a godere la cittadinanza Longobardica; ai primi si tolse tutto, agli altri fu conceduto guidrigildo, cittadinanza e dritto di possedere, come sudditi del Regno Longobardo *(Ivi, p. 184 a 208.)* Ma i Comuni si disfecero definitivamente, perchè non era loro applicabile il guidrigildo.

Sulle terre, già divenute deserte, si vedeva qui un Grande occupare l'agro d'una Città, là far sorgere un villaggio a piè del suo castello, più lungi si trovava un Comune, che erasi impadronito dell'agro d'un altro; tutto fu confusione e squilibrio. Ove la città fu spogliata dei suoi fondi per le concessioni allodiali, tramutatesi poscia in feudali, i cittadini non potettero rimaner privi di ciò che tornava necessario al proprio sostentamento, e vi conservarono gli usi civici. Anzi pare, che gli allodii, e poscia i feudi, si vennero costituendo principalmente sulle terre dei Comuni. Quando il conquistatore le concedeva, potea costituire un feudo universale ovvero un feudo particolare; nel primo caso, la città rimaneva spogliata di tutto, nel secondo di quella parte soltanto, che veniva a comprendersi nella concessione.

Talvolta il feudo si perdeva per fellonìa, o per altro motivo, come quando erasi concesso a tempo, o durante la vita; ed allora il novello feudatario lo teneva per riconcessione del Sovrano. In tutti questi casi il dominio del Comune rimaneva ridotto ai soli usi civici, e perciò furono questi definiti *riserve di dominio.* Onde rimane provato, che, se vi fu spoliazione dei cittadini, se vi furono feudi e donazioni alle Chiese, è forza conchiudere, che prima di codeste concessioni e donazioni, il Comune era stato in possesso del suo patrimonio, essendo pur chiaro che la distruzione d'un rapporto giuridico ne dimostra la preesistenza. I romani conobbero già i *jura civitatis*; ma questi si esercitavano da ciascun cittadino sulle strade pubbliche, sui fiumi, sulle piazze ed altro.

La creazione vera degli *usi civici* sul feudo non potea sorgere che col feudo, quando cioè disciolta la personalità giuridica della *civitas* nei suoi elementi costitutivi, si ebbero individui e non una persona morale; onde gli usi furono esercitati dai cittadini *uti singuli*, e non già *uti universi.*

38. Dal fatto ragionamento derivano i seguenti corollarii:

a) In ogni città il patrimonio comunale si mantenne saldo, finchè non avvenne l'occupazione, ora di tutto, ora di una parte.

b) L'occupazione totale o parziale non potè spogliare interamente le popolazioni, fino a privarle de' mezzi di sussistenza; onde per la necessità delle cose, il dominio pieno dell'ente Comune si convertì negli usi civici sul feudo.

c) Ove mancò affatto l'occupazione, non vi ebbero *feudi*, non *usi civici* sul demanio feudale, ma conservazione integra del patrimonio.

d) Si esagera egualmente, e quando negasi alle città ogni patrimonio senza distinzione di luoghi e di tempi, e quando si afferma col Vannucci, che anche sotto i Barbari le città avevano entrate proprie e amministratori di esse, ed il popolo facea adunanze (1).

I documenti forniscono splendida ripruova di questo ragionamento.

La città di Trento conservò dopo la caduta dell'Impero Romano il libero dominio delle selve, dei pascoli e dei terreni incolti, siccome è manifesto da diversi documenti pubblicati da Tommaso Gar (2). Nell'anno 671 Re Grimoaldo rase dalle fondamenta la città di Opitergium (Oderzo), e ne divise il territorio fra gli abitanti di Cividale, Treviso e Ceneta (3). Siena continuò ad essere romanamente costituita (4). Venezia, sorta dall'emigrazione e dagli esilii di molti uomini prestantissimi per virtù o per censo, si conservò nella sua costituzione primiera (secolo V dell'Era cristiana) la quale rifletteva gli ordinamenti liberi di tutte le città, onde si era venuti a popolarla; ma nel secolo VIII diede

---

(1) **Vannucci**, *I primi tempi della Libertà Fiorentina, Cap. 2, Firenze 1861.*

(2) **Poggi**, *Discorsi economici, storici e giuridici, pag. 820.*

(3) **Hegel**, *Storia della Costituzione de' Municipi Italiani, Cap. 3, Sezione 2.*

(4) **Sozzini**, *Rivoluzioni di Siena* (Arch. Storico Ital. Vol. 2.)

mano alle riforme civili e politiche, e creò il Doge, capo della Repubblica, con facoltà di convocare e presiedere le assemblee generali. È notevole che il primo Doge giurò di *rispettare inviolabilmente il dritto, che l'assemblea si riserbava circa i casi di alienare i beni pubblici, di fare, abolire, e modificare le leggi* (1). Diversi documenti furono ricordati da Gabriele Rosa pei Comuni della Lombardia, come possessori di selve e di pascoli pubblici (2).

Il Comune talvolta assegnava i pascoli pubblici a privati cittadini, e cotesti pascoli appellavansi terre de' fi-wadia (3).

Nell'anno 964 Pandolfo e Landolfo, Principi Longobardi, donarono al Conte Landolfo la città d'Isernia *cum tota pertinentia sua*, ne descrissero in un diploma esattamente l'agro coi suoi confini, e conchiusero, che la donazione era fatta della città *cum omnibus territoriis, et aquis suis.... ad habendum et possidendum et fruendum et dominandum* (4).

L'essersi parlato del territorio e delle acque da doversi possedere e godere, ed il considerare la data di questo diploma, dopo che il regime Longobardo era divenuto più mite ed umano, ci mena a conchiudere, che non i beni dei privati furono donati, poichè su questi il donatario avrebbe avuto soltanto signoria e giurisdizione, ma le terre e le acque ed ogni altra pertinenza della città.

In agosto 983 Calociro, Catapano d'Italia, confermò al Vescovo di Trani tutte le possessioni, che aveva precedentemente, e determinando i confini della Diocesi, vi comprese, secondo una traduzione dal greco fatta nel 1751 per l'Assemani *castrum Iuvenazani, Rubi, Minervini, Montemilonis*

(1) V. **Macchi**, *Storia del Consiglio dei Dieci, Cap. 1. Genova 1875.*

(2) **Gabriele Rosa**, *Feudi e Comuni, p. 162 a 172.*

(3) **Troya**, *Cod. dipl. Longobardo, vol. doc. 481.* **Schupfer**, *Degli ordini sociali e del possesso fondiario appo i Longobardi, pag. 80.* **Hegel**, *ivi. Sezione 5.*

(4) **Ughelli**, **Italia Sacra**, tom. 6, fol. 494.

cum omni possessione eorum. Nel 1852 ne fece altra pubblicazione l'Eicholzer in questo modo: *declarat in tuo aepiscopatu esse castrum Iuvenazanum, Rubum, Minervinum, Montemilonem cum omni possessione ipsorum* (1). Ove è chiaro, che le città di Giovinazzo, Ruvo, Minervino e Montemilone avevano dei possedimenti messi sotto la giurisdizione del Vescovo. Una ulteriore circoscrizione fu fatta nel 1090 da Papa Urbano II con Bolla, in cui si leggono, oltre alle dette città, le altre di Lavello, Corato, Andria, Barletta e Bisceglie, *cum omnibus suis pertinentiis, et aecclesiis constructis intus et foris* (2).

Chi ricorda come la parola *pertinentia* sorse nel Medio evo ad indicare spettanza (3), non può non convincersi, che queste parole della Bolla si riferiscono non pure ai terreni e alle cose godute da privati cittadini, ma anche ai possedimenti pubblici. Finalmente una Bolla di Calisto II del 6 novembre 1120 restringeva l'autorità ecclesiastica alle città di Trani, Corato, Andria, Barletta e Bisceglie *cum omnibus* PERTINENTIIS *suis et aecclesiis constructis intus et foris* (4).

Volgendo l'anno 988, Aloara e Landenolfo, Principi di Capua, donarono al Monastero di S. Lorenzo *casale Montanarii cum omnibus terris et silvis sibi pertinentibus* (5).

---

(1) **Prologo,** *Le carte che si conservano nello Archivio del cap. di Trani, pag. 32 e 35.*

(2) **Prologo,** *ivi, pag. 65.*

(3) **Rinaldi,** *Della Proprietà Mobile secondo il Cod. Civ. Ital, vol. 1. p. 148.*

(4) **Prologo,** *ivi pag. 72.* Vi ha chi sospetta che la parola *possessio* che si legge nel Diploma di Calociro e l'altra *pertinentia* delle due Bolle non si riferiscano ai beni posseduti dalle città, ma ai loro territorii, sembrando di essersi voluto determinare la giurisdizione ecclesiastica dell'Arcivescovo di Trani, e forse anche la civile, intendendosi che questa., anzichè restringersi tra le sole mura della città si doveva estendere anche ai loro territorii. Il concetto sulla estensione della giurisdizione è esattissimo, ma nei citati documenti le due parole *possessio* e *pertinentia* non possono essersi usate che nel senso di dominio delle città. S'intende che anche cotal dominio era soggetto alla giurisdizione dell'Arcivescovo, ma parrebbe che in nessuno altro documento si fossero usate quelle parole ad indicare l'agro, trovandosi adoperate invece le altre *territorium, fines, in finibus.*

(5) *Regii Neapolitani Archivi Monumenta; Vol. 3, fol. 83.*

Da questi ed altri documenti risulta giustificato, che i Comuni avevano terreni, ed ora li conservavano, ora n'erano privati per l'arricchimento delle Chiese.

Ma come ciò potè verificarsi dopo le prime occupazioni? Idee chiare e nette non si possono avere sul movimento civile intimo di ciascun Comune; ma si deve supporre che le morti de' Duchi, le concessioni, le occupazioni tollerate da costoro, le distruzioni di alcune città, ed altre cause poterono far ridivenire possessori di beni i Comuni, salvo ad esserne spogliati altra volta per prepotenza de' Baroni o per volere del Principe.

E tanto erano incerte quelle possessioni , che in niun documento mi è avvenuto di leggere la descrizione delle terre vendute o donate od altrimenti dedotte ad obbietti di convenzione, come limitate da fondi comunali. È talvolta ricordata per confine una via [pubblica; sempre sono indicati i terreni privati; mai alcuno della città. Si dirà che non vi fosse stato mai caso di confinazione siffatta? La ipotesi sarebbe assurda; e però noi crediamo, che nell' avvicendamento perenne delle cose comunali, ora appartenenti alla città, ora passate al dominio Regio, ora concedute a' Baroni e alle Chiese, ora infine ritolte a costoro, non si avea fede nella loro stabilità per la memoria costante delle conterminazioni. Vi ebbero adunque le proprietà de'Comuni, ma non v' ebbe la coscienza del dritto pieno ed irrevocabile di codeste proprietà.

39. Si avverta però (e questo sembra il luogo opportuno a prenderne nota), che quante volte nei documenti antichi si trova usata la parola *territorio* in rapporto alle città, non si deve subito conchiudere, che fosse sinonimo di patrimonio, poichè è invece sinonimo di agro.

Ogni città avea sotto la sua giurisdizione la campagna, e questa era circoscritta da confini, di là dai quali veniva la campagna di un' altra città. In tutto quest' agro si com-

prendevano i borghi, i castelli, le mura ed i fondi che poteano appartenere ai privati cittadini. Il senso di tal parola adunque è precisamente quello che conserva anche oggidì (1).

Sotto gli anni 715 e 752 si trovano registrate alcune carte e Bolle, in cui si parla di fondi in *territorio Clusino*, di *territorium civitatis Senensis*, di *fines Pisanos*, *fines Clusinos*, ec. (2); nè si abbandonò codesta maniera di dire nei secoli seguenti.

A' 24 aprile 938 un tal Gregorio donò al monastero di Rovigliano diversi beni, che gli erano pervenuti dall'eredità paterna e materna *de territorio Syrrentino* (di Sorrento) (3).

Nell'anno 939, Giovanni, Mastalo, Pietro e Costantino si divisero alcuni beni *in territorio Stabbiano* (Castellamare di Stabbia) (4).

A' 30 marzo 942 un tal Giovanni donò al Monastero dei Santi Sergio e Bacco diversi fondi e coloni *de loco qui vocatur Pirum*, *territorio Libriano* (5).

Nell'anno 969 il Vescovo Alderigo sciolse dalla giurisdizione Episcopale la Chiesa di Santa Croce *in finibus Casanoba* (Casanova) (6). A' 12 marzo 971 un tal Giovanni ebbe dallo stesso Monastero de' Santi Sergio e Bacco un campo per coltivarlo, *positum in territorio Puteolano* (7). Ai 26 marzo 973 altri promisero coltivare un fondo di S. Eutimio *in loco qui vocatur Pirum territorio Puteolano* (8). A' 10 giugno 978 il Monastero di S. Marcellino, ed un tal

---

(1) V. **Hegel**, *ivi, Cap. 3. Sez. 2. Cap. 4. Sez. 1.*

(2) **Hegel**, *ivi, p. 318.*

(3) *Regii Neapolitani Archivii Monumenta p. 108.*

(4) *Munumenta, ivi, Vol. 1. p. 117.*

(5) *Regi Naepolitani Archivi Monumenta, Vol. 1. pag. 131.* Il territorio Liburiano. che da' Romani dicevasi *Leboriae*, era quello che poscia si disse di Aversa. *(Ivi, nota 1)*

(6) *Ivi, Vol. 2. pag. 175.*

(7) *Ivi, Vol. 2. pag. 206.*

(8) *Ivi, pag. 221.*

Marino si divisero *duas terras positas territorio Puteolano* (1). Altra divisione fecero due fratelli a' 19 novembre 978 di un campo *positum in territorio Puteolano* (2). Nell'anno 992 Amato e Sergio promisero al Monastero de' Santi Sergio e Bacco di coltivare con prestazione annua un fondo sito *in loco qui vocatur Caniveo, territorio Portae Romanae* (3).

A' 23 agosto 996 lo stesso Monastero diede a coltivare un altro fondo, *in loco qui vocatur Campana, territorio Puteolano* (4).

40. Rimosso ogni dubbio sul significato delle parole *fines e territorium*, rimane ora a determinare anche più da vicino la differente maniera, con cui si venne costituendo o modificando la proprietà comunale nelle città date in feudo e in quelle rimaste libere. E s'è vero, che i Barbari si comportarono sempre con gli stessi intendimenti, ben si può togliere dalla storia della Francia un argomento analogico di quel che dovettero fare in Italia.

Anche colà si tenne per lungo tempo, che i Germani avessero conquistata la Gallia, togliendone costumi e leggi; ma questa dottrina, tanto generale nei secoli XVII e XVIII, oggi non è più professata da alcuno. Già gl' Imperatori Romani avevano chiamati colà molti Barbari, per difendere quella parte del loro Impero dalle invasioni degli altri barbari, e spesso un' aspra lotta s' impegnò fra genti della medesima schiatta sotto gli occhi indifferenti delle popolazioni indigene, isolate dalla politica romana. Ma quando si venne determinando stabilmente la dominazione dei Visigoti e dei Borgognoni, le cose mutarono indirizzo. Dice un recente illustre scrittore, che noi dovremo citare ancora spesso:

---

(1) *Ivi, pag. 256.*
(2) *Ivi, pag. 262.*
(3) *Ivi, Vol. 3. pag. 117.*
(4) *Ivi, pag. 149.*

« Si è preteso che questi si fossero impadroniti di due
» terzi delle terre. Che ciò fosse avvenuto in mezzo alla
» confusione, alle violenze, alle usurpazioni, ai saccomanni,
» alle spoliazioni è cosa certa; ma niente ci ha che provi
» un partaggio regolare ed in certa maniera legalizzato dei
» beni tolti ai particolari. Nessun antagonismo sembrava
» esistere fra i Gallo-Romani ed i Germani; la liberalità
» dei capi Barbari si estese egualmente su gli uni e su gli
» altri; essi distribuivano le terre ai loro fedeli, fra cui al-
» cuni Galli; conferivano loro gli stessi titoli e le stesse di-
» gnità di Duchi, Conti e Patrizii. » (1).

Che avvenne dei beni delle Città? I Barbari s'impadronirono delle terre del Fisco, raramente di quelle degli abitanti, essi rispettarono le Città e i loro beni, come rispetrono la lingua e le leggi. Nelle loro prescrizioni medesime regolarono il godimento delle foreste comuni, delle montagne e dei pascoli, quello dei campi e dei boschi, che possedevano comuni ed indivisi coi Gallo-Romani; crearono anzi nuove proprietà comunali, perchè ebbero cura quando furon loro concedute le terre, di lasciare nella indivisione, non pure i pascoli ed i boschi, ma anche le terre sative (2).

41. Solo non ci pare abbastanza confermato da documenti quello, che dice il lodato scrittore, che il godimento di cotali beni sativi e pascolatorii era regolato dal Consiglio degli abitanti della Città, poichè gli antichi Municipii Gallo-Romani serbarono la più gran parte delle loro terre coi dritti più estesi, pagandone solo una imposta a' Re barbari, come prima l' avevano corrisposta agl' Imperatori. Ciò potè avvenire in qualche luogo, ma non dapertutto; altrimenti non si saprebbero spiegare le origini del feudo, segnatamente in Francia, ove ebbe più rigida costituzione.

---

(1) **Chaudé**, *Des municipes en droit Romain, pag. 102.*
(2) **Chaudé**, *ivi, pag. 140.*

In Italia furon pure occupati i boschi e le terre deserte, e vi si costituì pel barbaro dritto della conquista l'ordine feudale, senza la possibilità di una coesistenza con i liberi istituti rappresentativi Municipali. Come il conquistatore avrebbe potuto temperare il suo dominio, riconoscendo nei popoli assoggettati la onnimoda potestà di regolare la cosa pubblica, quando egli teneva quel dominio dalla trista ragione della spada? E guardati, lettore, dal recare ai significati antichi le parole, che sempre, e massime in questa materia, valsero a traviare le menti.

Spesso negli antichi diplomi si legge la voce *Respublica*, e i male accorti sospettano che fosse la città retta a Repubblica; ma il Muratori dimostrò con la sua solita stupenda erudizione, che con quel nome s'intendeva l'Impero, o il Fisco, in modo che i *beni e i ministri della Repubblica,* secondo quei diplomi, erano i beni e i ministri dello Stato (1).

In altri documenti si legge *parte pubblica*, *proprietà pubblica*, *beni pubblici;* ma anche il significato di queste parole è quello di beni o proprietà del Regio Fisco (2). Un diploma dell'anno 941 contiene la risoluzione di una controversia insorta fra due individui, sulla spettanza di una vigna, campo e canneto, che *publica potestas habuit.* In un altro diploma dell'anno 946, Gisulfo, Principe di Salerno, donava a quel Vescovado diverse sostanze, fra cui alcuni servi *ut nullam angariam in partibus reipublicae faciant* (3).

Che fu ella mai la *Curtis Regia*, istituita nelle diverse città, e forse nel medesimo palazzo, in cui prima riunivasi la Curia? Era un ufficio pubblico, che amministrava

---

(1) **Muratori,** *Antichità italiane, Dissertaz. 18.*
(2) **Muratori,** *ivi, ivi.*
(3) *Regii Neapolitani Archivii monumenta, Vol. 1, p. 121 e 126.*

giustizia, esigeva le multe e governava i beni, un tempo del Comune, poi devoluti al Fisco (1).

42. Studiata così la condizione patrimoniale dei Comuni, sempre variante per tempi e per luoghi, è necessario portare le nostre indagini sull'altra gravissima questione della rappresentanza. Si conservò essa intatta, o si modificò profondamente, o svanì del tutto?

A noi pare che le tendenze temperate degl'Italiani verso la costituzione, quale che sia, dei piccoli e grossi centri, disputarono all'individualismo Germanico l'investimento di tutti i rapporti dei cittadini verso il luogo dove nacquero. È risaputo che i Germani non amavano di vivere in città, nè piaceva loro tenere unite le case, ma in luoghi sparsi, e circondati di uno spazio (2); e sebbene ciò non bastasse ad autorizzarci di ritenere che erano popoli nomadi, siccome dimostrammo in un altro lavoro (3), non di meno possiamo discernere che il vivere cittadinesco non era nelle loro abitudini. Gl'Italiani per contro avevano belle e fiorite città, si piacevano di abitarle, non talentava loro gran fatto il soggiornare in campagna. Queste abitudini non potettero essere vinte dai Barbari; e di qui la sociabilità connaturale allo spirito italiano fe' sempre sentire il bisogno di una rappresentanza organica, quando pure si fosse travestita in dominio esercitato dai conquistatori. Questi d'altra parte non si diedero gran pensiero di distruggere le abitudini trovate, poichè notò acconciamente l'Hurter, che i popoli del nord nelle loro invasioni ebbero cura d'impadronirsi di tutto, ma posciachè fu soddisfatta la loro bramosìa di preda, non si

---

(1) **Hegel**, *opera citata, Cap. 2., Sez. 5., Cap. 3. Sez. 5.*

(2) *Nullas Germanorum populis urbes habitari, satis notum est, ne pati quidem inter se iunctas sedes. Colunt discreti ac diversi, ut fons, ut campus, ut nemus placuit. Vicos locant non in nostrum morem, connexis et cohaerentibus aedificiis: suam quisque domum spatio circumdat* (**Tacito**, *De moribus Germanorum, cap. 16).*

(3) **Rinaldi**, *Delle Colonie Perpetue, numeri 36 e 37.*

mischiarono negli affari più o meno intimi dei popoli assoggettati; onde le città d'Italia potettero godere, non già di quella libertà che non riconosce punto padroni, ma almeno di quella, in cui il padrone interviene leggerissimamente per regolarne gl' interessi (1).

43. Vedemmo che la divisione dello Stato e il venir meno del sentimento di Nazionalità, avvilì la rappresentanza municipale, ponendo i possessori accanto ai decurioni nei più importanti negozi. Quando quei due fattori della rappresentanza civile e politica furono completamente distrutti, gli ordinamenti comunali rappresentativi degenerarono in ordini dominicali; ma la rozza selvatichezza dell' individuo che prescinde dalla patria e vive in disparte dagli altri, non si seppe mai comprendere dalle menti italiane. Con la costituzione di Leone si posero gl' individui accanto alla Curia; con la venuta dei Barbari, gl' individui non ebbero alcun potere, ed in luogo della Curia con attribuzioni limitate, si pose un despota. Sempre rappresentanza, or quasi servile, or dominatrice; individualismo perfetto giammai.

Dunque vi fu un ordinamento pubblico. E vi dovè essere per questa preziosa osservazione, fatta dal Cimaglia: « che le nostre città ebbero propri magistrati ed il dritto » di ratizzare i proprii cittadini, il dimostra non solo l'og- » getto delle comuni bisogne, delle quali la legge longo- » barda non parla affatto, ma la necessità di doversi dai » Comuni pagare la pena dei delitti clandestini o danni,

---

(1) **Hurter**, *Des institutions et des moeurs de l'Èglise du moyen-age*, *Tom. 3. Chap. 40, Paris 1843.* Con questo autore si accorda il **Cimaglia**, ove dice, che i Longobardi lungi dal riformare la vita giuridica degl' Italiani, finirono con l'assimilarsi i costoro elementi di civiltà! Cominciarono essi col lasciare ai popoli vinti l' uso delle loro leggi e consuetudini, *onde fu uopo lasciar loro i proprii magistrati che ne fossero conoscitori* (**Cimaglia**, *opera citata, pag. 19*). Ma non sì tosto divennero più umani, al mite contatto delle genti conquistate, ne accettarono via via gl' istituti giuridici, abbandonando le loro costumanze rozze, od almeno in gran parte modificandole.

» dei quali l'autore restasse ignoto (1) ». Toccheremo più giù delle obbligazioni dei Comuni, derivanti dai reati commessi nel loro territorio; ma qui facciamo capitale di questa osservazione, essendo ovvio, che, se vi erano debiti da pagare in comune, non dovean mancare e magistrati e comizii e patrimonio comune.

E vi dovettero essere anche per un'altra ragione, la quale sorge spontanea dal sapersi le guerre, in cui molte città pigliarono parte vivissima per difendersi dai Longobardi, dai Saraceni e da altri invasori. Vi furono trattati di pace e di guerra, confederazioni di città grandi e piccole, richieste di aiuti a nazioni più potenti; tutto ciò dimostra che quelle città ebbero rappresentanze e tasse ed ordini comunali (2).

E vi dovettero essere infine per un'altra ragione, toccata dal Pagnoncelli; i ponti e le altre pubbliche opere si facevano a spese del popolo per *antiquam consuetudinem*, come si esprime una legge di Lotario I: « questa consuetu-
» dine dovea necessariamente riferirsi ad un tempo ante-
» riore alla conquista, per anco allora recente, di Carloma-
» gno; non si saprebbe comprendere come avesse potuto il
» popolo eseguire quelle opere, se non avesse avuto mezzi
» di sostenerne la spesa, o con le sue rendite comuni, o
» con un riparto di tasse, e non avesse pure avuto un'am-
» ministrazione propria, la quale doveva necessariamente
» essere destinata dalla volontà comune del popolo » (3).
Ma tutto ciò è ben lungi dal menare alla conseguenza amplissima ed arrischiata di essersi inalteratamente perpetuati gl'Istituti Romani, poichè abbiamo dimostrato che codeste radunanze di popoli non furono estranee anche ai Germani.

(1) **Cimaglia**, *ivi*, *pag. 19.*
(2) **Cimaglia**, *ivi*, *pag. 28.*
(3) **Pagnoncelli**, *opera citata*, *Cap. 6.*

44. La Sardegna e la Sicilia corsero destini pressochè simili a quelle parti delle province meridionali, che non furono durevolmente occupate dai Longobardi. Questi non vi posero mai piede; i Goti l'abbandonarono subito; i Vandali ne furono espulsi da Giustiniano; solo i Saraceni vi tennero stanza, ma sempre divisi dagl' isolani, per differenza di religione e d' istituti.

Pare che la Sicilia non fosse stata mai conquistata dai Longobardi.

Rimase invece sotto il dominio Greco e non ne fu sciolta che solo nel nono secolo con l' arrivo dei Musulmani (1). E sì prima che dopo, si trovò presso a poco nelle medesime condizioni della Sardegna, la quale « ebbe due » venture, l' una di conservare le tradizioni dell' antica sua » giurisprudenza (la romana), di cui veggonsi perciò le » tracce nei codici antichi, e specialmente nel Codice della » Giudicessa di Arborea, Eleonora; l'altra di vedere trasfuso » nelle generazioni che si succedevano il sangue degli an- » tichi suoi coloni e conquistatori, senza il mescolamento » di quelle schiatte settentrionali che cambiarono gli uo- » mini e le cose della maggior parte di Europa » (2). Eppure le forme e gli ordinamenti Municipali non furono conservati, perchè vi si videro costituire di tempo in tempo altre maniere di rappresentanza.

Gl' Imperatori Greci erano molto lontani, e poco o nulla pigliavano cura di quella Provincia; i Vescovi tolsero a proteggerla, ma era ben debole siffatta tutela; nell' 8° secolo i Saraceni l' occuparono, ed allora incominciò a vedersi il governo dei giudici, che sotto la sovranità della Santa Sede si spartirono l' isola in quattro Provincie. « Un popolo messo

(1) **La Mantia**, *Storia della legislazione di Sicilia*, Vol. 1, pag. 33, 39, 45.
(2) **Manno**, *Storia Moderna della Sardegna*, Lib. 2, Firenze 1858.

» in tale stremo aveva bisogno di protezione; e se il po-
» polo, che mal cura i bisogni, o male sceglie i rimedii,
» nutrivasi di illusioni e di timori, mancati non saranno
» quegli uomini, dalla loro riputazione, o dalla loro fortuna
» inalzati già a tal grado, che il passo al supremo potere
» sarà stato per essi un breve passo. Ed in questo novero
» io comprendo non i soli notabili dell' isola, ma i possenti
» vicini, od anche gli stessi Duci Imperiali, che spronati
» dall' ambizione, non ritratti dal timore, poterono abusare
» di una autorità meglio loro abbandonata, che commessa,
» convertire un officio temporario in una Signoria perpe-
» tua » (1). In Sardegna dunque si vide pure quello che altrove fu detto governo d' ipati, spadarii, o proto-spadarii, rare volte per elezione, più sovente per occupazione e prepotenza; ma essi rappresentavano i popoli soggetti, davano loro leggi e statuti, disponevano dei loro beni a proprio talento, ne garentivano gl' interessi contro le altre provincie sottoposte ad altri giudici o regoli (2).

45. Dimostrato che per l' indole propria degl' Italiani, aborrenti dall' individualismo germanico, per l' abitudine antichissima di vivere in città, per la noncuranza degli stessi occupatori, per la necessità di sopperire ai pubblici debiti, e per la forza degli avvenimenti bellicosi, dovettero esservi riunioni di popoli, e quindi ordinate rappresentanze, è qui il luogo di esaminare quale fu precisamente codesta rappresentanza, se cioè la romana, ovvero qualch' altra.

---

(1) **Manno**, *ivi, ivi*.

(2) **Manno**, *ivi, ivi*. Le origini della civiltà Sarda non sono abbastanza chiare. Certo non vi è più alcuno, il quale voglia aggiustar fede alle famose *carte d' Arboréa*, impostura di un monaco Cagliaritano, il quale venne pubblicandole dal 1845 al 1866. Il **Martini** ed il **Baudi de Vesme**, vi aggiustarono fede; ma l'accademia di Berlino le giudicò false, ed ora dopo gli studii del **Vitelli** e del **Bartoli**, nessuno dubiterà più che « quei documenti « in prosa ed in versi, in Latino ed in Sardo, tutti della più alta importanza per la storia « di quell' isola, e specialmente per le epoche più oscure di essa, sono una solenne » impostura (**Bartoli**. *Storia della letteratura italiana, T. 2. append. 8. Firenze 1879*).

Opinò il Cimaglia, che il silenzio serbato nelle leggi Longobardiche sulla costituzione dei Municipii sia argomento gravissimo a ritenere la continuazione degl' istituti Romani (1).

Ma anche qui si ravvisano tracce di quella esagerazione, che notammo sin da prima, poichè dal silenzio non si può argomentare alla perfetta continuazione del sistema antico.

Se la mancanza di qualsivoglia fonte giuridica, portante novello ordinamento dei Municipii, vale a far ritenere non essere sopravvenute novità legislative, per quanto si attiene alla storia esterna del dritto, non si è per questo autorizzati a conchiudere, che sieno rimaste salde le prime istituzioni. Si potrebbe egualmente osservare, che, non vedendosi ripetuta negli atti antichi la denominazione di Decurioni, rarissime volte quella di *curiales*, ed in senso diverso dalle definizioni del Digesto, come le altre voci *ordo* e *plebs*, tornasse logico pensare alla distruzione del sistema municipale Romano. Egli è necessario vedere quali furono le nuove condizioni della società, in cui sorsero e ritempraronsi le istituzioni, sdegnare le parvenze delle parole e guardare l'essenza delle cose, per potervisi scovrire la nuova legge di civiltà, il nuovo periodo in cui entrò il principio di rappresentanza.

Abbiamo notato, che nell' incontro delle due nazionalità,

---

(1) « In tutti i cotanti editti dei Re Longobardi, non vedesi punto data provvidenza » in alcuno degli articoli che riguardasse l'economia pubblica dei Municipii, quasichè « le leggi in prò della pubblica economia municipale dovessero ripetersi da un altro Co- « dice. Alcuna legge non parla della costruzione, o cura delle mura della città, delle co- « muni annone dei prezzi e pesi delle medesime, delle strade, dei ponti, dei pubblici e- » difizii, e di una infinità di altri articoli compresi nell' editto Edilizio. Parlano bensì dei « delitti, dei matrimonii, dei danni per ciò che riguarda il profitto delle pene stabilite in « prò dell' Erario. Mancano insomma in quelle leggi le provvidenze sopra la maggior « parte degli oggetti, i quali era pur indispensabile, che fossero in piedi tra tanto nu- « meroso popolo applicato ai commerci, all'agricoltura, e ad ogni mestiere cittadinesco, « necessario ad essere protetto dalle leggi » (**Cimaglia**, *opera citata, pag. 17*).

dovette naturalmente succedere un'alterazione dei diversi Istituti; e forse di qui venne la sostituzione della rappresentanza dominicale o *giurisdizione patrimoniale* alla semplice rappresentanza amministrativa. I Germani avevano il loro Capo o Re; e questi mandava i suoi ufficiali ad amministrare la giustizia per *vicos et pagos;* costoro chiamavansi *Graven, Gravii* o *Graviones,* ed erano i Governatori delle terre loro affidate (1). Quando ebbe luogo la conquista, continuaronsi a mandare codesti giudici in luoghi determinati; ma non vi andavano più per la serena amministrazione della giustizia, nè per compiere altri fini sociali soltanto; vi si recavano invece come padroni, che usano delle terre loro assegnate per ragione di conquista. E di qui la rappresentanza divenne *dominio;* di qui nei Conti e Giudici e capi dei Comuni la facoltà di disporre della cosa pubblica a propria posta. Ed invero, sotto i Longobardi, la parola *comes* non significò altro, che Governatore di Città con tutti i poteri civili e militari, come in Germania furono i Gravioni; i *comites* non erano feudatarii, poiche è già dimostrato che non ebbero feudi, ma soltanto allodii e governi in piena proprietà (2). Onde quella, che noi dicemmo *giurisdizione patrimoniale,* sotto i Longobardi, fu diversa dalle altre, che ebbero i feudatarii sotto gli Aragonesi, ed anche prima sotto le due Giovanne. Da per tutto si confondeva il governo, l'amministrazione e la disposizione dei beni.

Opinò Gabriele Rosa, che il feudalismo, con tutti i suoi eccessi, giovò pure al progresso, perchè tolse i forti guerrieri di Germania alla vita nomade e alla prisca costituzione prettamente militare, affezionandoli a sedi stabili, e sciogliendo la potestà regià in tanti poteri minori: divenne così uno *smembramento o sbocconcellamento della monarchia....*

---

(1) **Pecchia,** *Storia civile e politica del Regno di Napoli, Lib. 1. Cap. 6.*
(2) **Pecchia,** *ivi, Capitolo XI.*

ed aumentò con la divisione le occasioni e le necessità della formazione dei Comuni, composti di tutti gli elementi sociali di allora, federati per gl' interessi comuni (1). L' osservazione è esatta intorno al frazionamento del Regio potere; ma non sembra egualmente esatto, che il feudo avesse recato alcun vantaggio alle libertà comunali, quando non si voglia dire che la tirannia giova alla causa della libertà, perchè stanchi finalmente i popoli, si riscuotono e domandano altamente il rispetto dei propri dritti. La società germanica con i suoi istinti vergini e robusti, giovò a rinsanguinare la morta virtù latina, ma il feudo, come istituzione, non potea non portare l' asservimento dei Comuni, appunto perchè lo Stato era debole, la giustizia diveniva parte di patrimonio, i popoli erano dominati da tiranni domestici, non governati con norme di giustizia. Noi anzi crediamo, che, scioltasi la compagine dello Stato sotto gli ultimi imperatori, ed avvilita la nazione con l' essersi spento il sentimento della Nazionalità, si sciolse eziandio la naturale compagine delle rappresentanze Comunali; nè la forza, le pene e gli artifizii valsero a salvarle. I capi delle tribù barbare non poteano sollevarsi al concetto razionale di Stato omogeneo e compatto; quindi la concessione con pieni poteri; quindi il frazionamento della sovranità; quindi la morte dello Stato. Ed il feudo s' impose ai Comuni; e questi perdettero ogni rappresentanza propria, rimanendo soggetti alla potestà dominicale de' conquistatori.

Questo fu il novello periodo, in cui entrò il principio rappresentativo. Quando si vuol cogliere il vero, figgendo l' occhio nell' intimo muoversi della vita dei popoli senza presupposti, e senza esagerazioni, deve trovarsi che il concetto di rappresentanza, così schietto da prima, fu alterato

(1) Rosa, *Feudi o Comuni*, pag. 68 a 73.

come tanti altri, e quasi riuscì a nulla, essendovisi sostituito l'altro di dominio, così naturale in tempi di barbarie (1).

Il capo di una città era giudice, amministratore, regolo, la governava e la rappresentava nei rapporti con altre città, ma nel tempo istesso aveva l'indisputato dritto d'imporle tasse, leggi ed abusi di ogni maniera. Quando pure vi eran beni rimasti al Comune, il regolo ne disponeva liberamente e ne faceva donazione a suo libito. Le parole dicon nulla, quando è chiara la sostanza delle cose.

46. E se dalle parole si vuol tôrre qualche argomento, noi troveremo in esse precisamente l'indizio dei mutati ordinamenti, nè tutti Romani, nè tutti Germanici.

Difatti nell'anno 911 Ioannacius Imperialis *Protospatharius,* confermava ad un certo Wamelfrido il possesso di tutto ciò, che il Monastero di S. Benedetto aveva nel territorio di Ascoli, *tam infra ipsa civitate, casis et casiliis, vel terris, quam et a foris.* Indi ordinava a tutte le autorità, *omnibus honoratis et cunctis judicibus,* di fare eseguire esattamente la concessione, e proteggerla (2).

Eran forse identicamente gli *honorati,* di cui è parola nelle fonti Romane? Certo dopo quattro secoli di barbarie, la pretesa sarebbe strana. Era rimasta nella lingua quella voce a dimostrare una classe nobile del Comune, e segna-

---

(1) Gli elementi che separano il dritto pubblico dal privato, e che tanto bene si compresero dalla civiltà romana (L. 1. §. 2. Dig. *de justitia, et jure*), a cui si torna con moto incessante e faticoso oggidì, furono stranamente confusi dal cristianesimo degenerato e dal germanesimo. Dal primo, quando dimenticò la sublime povertà del vangelo, rendendosi capo e dominatore degli Stati; dal secondo, perchè regolò il dritto pubblico con le norme del dritto privato, dal quale lo fece scaturire. Scrive così il **Bluntschli**: » Presso i Germani non fu chiaramente definita la importante differenza di questi dritti, » e quando essi nel medio evo pervennero a dominare, favorirono la confusione di que» ste due specie di dritti. Il dritto pubblico del Medio evo è in gran parte trattato come « dritto privato: così la signoria territoriale è proprietà privata, e gli ufficii pubblici sono » riguardati come beni famigliari. Il diritto privato all' incontro si eleva a dritto pubbli» co, al possesso fondiario si congiunge la giurisdizione, al feudo l'obbligo militare (**Bluntschli**, *Dritto pubblico universale, Lib. 1, Cap. 2*).

(2) *Syllabus graecarum membranarum, num. 5.*

tamente quella che era venuta su per forza di spada e per ragione di guerra. Inoltre nel linguaggio della Curia Ecclesiastica, e principalmente nelle lettere di S. Gregorio, si trovano ricordati il *Clerò*, l'*ordine* e la *plebe*. Ma era forse annessa a queste parole l'antico significato? Disse egregiamente il Troya: « Nella città di Napoli si domandano *Curie* » i Tribunali Vescovili e gli studii dei Notai; le carte pub» blicate dal Sabbatini, ed altre infinite dei nostri archivii » hanno la sottoscrizione greca e latina di molti ad un tempo, » che nei secoli X, XI e XII, si chiamavano Curiali; e non» dimeno le Curie erano state àbolite in Napoli ed in tutta » l'Italia greca da una legge solenne di Leone Imperatore » sulla fine del IX secolo. Già, si sà, i nomi sopravvivono » lungamente, come quello di Consoli, ma con nuovi signi» ficati, alle cose » (1). E Carlo Hegel si occupò lungamente a dimostrare con documenti del tempo, come la Cancelleria papale abitualmente rivolgevasi all'*ordine* ed alla *plebe*, per indicare sotto quel nome l'aristocrazia, e sotto questo il popolo (2).

La parola *Curialis*, formata da *curia*, si applicò a coloro che nei giudizii redigevano gli atti, e talvolta occupavansi pure di ricevere e scrivere le convenzioni private (3). Chi avesse vaghezza di prove storiche, potrebbe leggerle in diversi documenti (4).

La Corte Regia *(Curtis Regia)* regolava le cose della

---

(1) **Troya**, *opera citata, Tom. 1, osservazione al N. 69.*

(2) **Hegel**, *Cap. 2., Sez. 1. Idem, Capo 3, Sez. 5.*

(3) *Regii Neapolitani Archivî Monumenta, Vol. 1., pag. 16, nota 8.* **Pecchia**, *Storia civile e politica del Regno di Napoli, Lib. 3, Cap. 26,* Fra i varii significati della parola *Curialis* il **Tiraboschi** assegnò quella di *cortigiano*, interpetrando così, nè forse potendo altrimenti, le parole di Benvenuto da Imola, ove parlando di Sordello, lo dice *nobilis et prudens miles et curialis* (**Tiraboschi**, *Storia della Letteratura Italiana, Vol. 4° Lib. 3. Capo 2, § 18.*) Sotto i Normanni e gli Svevi la voce *curia* ebbe finalmente il significato di assemblea generale o parlamento come vedremo altrove.

(4) *Monumenta, ivi, Vol. 1., pag. 16, 22, 46, 69, 84, 87, 100, 105, 113, 172, 174, 175*

città, esigeva le multe, e qualche volta proteggeva i minori (1).

In un documento del 721 un tal Vitale si disse *exceptor civitatis Placentiae*; ed il Savigny ritenne essere indizio di continuazione della Curia; ma rilevandosi dal documento, che quel Vitale aveva l'ufficio di fermare il mundio d'una donna Longobarda, uscì in questa interrogazione il Troya: « Or come? Questo era dunque il carico dei Ministri di una » Curia che vuol tenersi per romana? Gli uffici romani di » costoro, non i nomi nudi, mi si vogliono additare, ac- » ciocchè io debba credere alla durata delle Curie nel Regno » Longobardo » (2). E l'Hegel, ripetendo la stessa osserva- zione, domanda: « potrebbe ciò essere stato compiuto avanti » una Curia romana? (3) »

Se si dovesse giudicare dalle parole, più che dal fermo delle cose, altri potrebbe egualmente dire, che le istituzioni germaniche rimasero completamente sostituite alle Romane, poichè i governatori si dissero *Comites* e sotto i Normanni ebbero il nome di *Proceres regni*, titoli usati esclusivamente in Germania, siccome si è visto (4).

Il Pagnoncelli, che vide tempi lietissimi sotto i Longo- bardi, esagerando il senso di alcune parole di Paolo Diacono, ritenne essere continuati gli ordini antichi, perchè vi furono esempii di comizi e di pubbliche elezioni (5). Ma questi fatti

---

(1) **Hegel,** *ivi. Cap. 3. Sez. V.*

(2) **Troia,** *luogo citato.*

(3) **Hegel,** *luogo citato.* Non è men fiacco l' argomento, di cui si avvale qualcuno, per dimostrare la continuazione del Municipio Romano, desumendolo dal fatto, che qual- che cronista sincrono, o quasi, usò la parola *Municipium.* Ma fu adoperata a proposito? Non fu desso un inconsapevole uso della voce latina? Non potrebbe dirsi altrettanto delle altre dizioni *civitas, oppidum, vicus?* Il nodo della questione non è nel vedersi se furono adoperate queste voci, ma se risvegliavano nella vita medioevale gli stessi antichi ordini di concetti e di relazioni municipali, e se realmente codesti ordini sussi- stevano.

(4) **Capasso,** *Sul catalogo dei feudatarii nelle Provincie meridionali sotto i Nor- manni, pag. 55.*

(5) **Pagnoncelli,** *opera citata. Vol. 2. Cap. 6.*

possono egualmente prestarsi a sostegno dell'una e dell'altra opinione, perocchè il sistema elettivo presso i Germani non mancò; e già ne abbiamo presentate gravissime prove.

Così deve spiegarsi la L. 48 di Lotario I. Augusto che i Missi Regii doveano deporre gli Scabini malvagi, *et cum totius populi consensu in eorum loco bonos eligant* (1); onde il Basta osservò, che non si sarebbe potuto interrogare il popolo, ed aversene l'assentimento, se non per suffragi ne' pubblici comizii (2). E lo stesso Carlo Troya, che tanto si oppose alla dottrina della continuazione degl' istituti romani, tenendone perduta ogni memoria, non negò in diversi luoghi, che i Longobardi serbarono intero il dritto di eleggere i magistrati anche in Italia (3).

47. La trasformazione adunque delle parole e dell'antico loro significato è prova di una interna modificazione delle condizioni storiche del popolo italiano, e, se esagerata ci appare l'opinione di essersi conservati integralmente gli ordini antichi, esagerata egualmente ed erronea è l'altra, di essersi trapiantate le usanze straniere appo noi, come in un suolo fecondo e sotto un cielo amico. In quel primo incontrarsi de' popoli, non si potettero avere nozioni schiette de'rapporti giuridici e sociali; i Romani stringevansi alle loro istituzioni, come ad un altare sacro; i Barbari invadevano tutto. Indi a breve tempo le opposizioni di razza sminuirono: l'amore per le vergini Italiane, la protezione degli oppressi, la narrazione reciproca della Storia de' due popoli, unirono insieme le due razze: ma anche in questo secondo momento non si confusero, e molto meno pensarono a creare definitivi ordinamenti, poichè nell'avvicinarsi di due popoli si generano nuovi istituti, e se ne pongono le condizioni, ma non

---

(1) **Muratori**, *Antichità Italiane, dissert 18. Pagnoncelli, ivi, ivi.*

(2) **Basta**, *Institutiones iurium universitatum, Lib. 1. Tit. 15.*

(3) **Troya**, *Storia d'Italia. Vol. 2. numeri 264, 294, 1409; 1415, 1488, 1490 Vol. 2. numeri 126, 127, 143 e 149. Vol. 4. Osservazione 18. al N. 74.*

si stabilisce nulla definitivamente. Unite in tal maniera le due nazioni, smisero lentamente le proprie abitudini, e si avviarono inconsapevoli a formare un' altra civiltà, benchè la preponderanza negli ordini economici e politici dovesse appartenere agli stranieri, essi forti, essi conquistatori, essi padroni. Ma nemmeno in quest'altro periodo le idee si presentarono nette, perchè la incontrastabile superiorità dell'ingegno latino e del concetto cristiano, faceva più umane le tendenze rubeste dei figli del Nord. Questa fu la vece alterna delle idee, dei sentimenti, delle impressioni di quei tempi; questa è la ragione intima per cui riuscirono imcompiuti ed erronei quei sistemi scientifici, i quali, partendo da idee opposte, ravvisavano nelle città dominate dai Longobardi una costituzione civile, ora prettamente germanica, ora schiettamente romana.

48. Ma l'Italia non divenne tutta Longobarda. In gran parte rimase Greca, e chi intende allo studio della successione degli ordini municipali, non deve metterla in oblìo. Così i Longobardi non occuparono tutte le provincie meridionali, sebbene di tempo in tempo avessero per ragion di guerra estese le loro conquiste; non però mai durevolmente. Napoli, Amalfi, Gaeta, Reggio, Taranto, Bari ed altre città non soggiacquero ai Longobardi. Ora quali erano le forme della vita pubblica in queste città? Scrisse il Camaglia: « Se a noi » mancano i monumenti che ci assicurano la conservazione » del decurionato, dobbiamo giudicare che ne fu abolito l'o- » diato nome per cagione degl' insoffribili pesi che gli erano » addossati, tosto che l' autorità degl' Imperatori venne at- » tenuandosi in Italia; ed allora ebbe ciascuna città a mo- » dificare altrimenti la propria polizia, economia e magi- » stratura, senza che i popoli perduto avessero l'antica loro » libertà nativa e la cura della particolar loro Repubblica (1) ».

---

(1) Cimaglia, *opera citata, pag. 27.*

È questo ci sembra giudizio esatto. Senza dubbio le istituzioni romane durarono più lungamente nell'Italia Greca; e possiamo anzi affermare, che si protrassero fino al nono secolo. Ed invero, dall'anno 529 all'anno 534 Giustiniano pubblicò il Codice, le Istituzioni, le Pandette ed il Codice *repetitae praelectionis*; ma non pervennero subito in Italia, perchè era allora occupata dai Goti. Onde l'Imperatore ne commise la pubblicazione soltanto a' Prefetti dell'Oriente, dell'Illirico e della Libia, come si rileva dalla costituzione *2. De veteri iure enucleando* (1). Nè perchè assunse talvolta il nome di Gotico, vuolsi conchiudere che avesse vinti e superati i Goti, mettendosi nel loro luogo al governo d'Italia; il fatto invece fu spiegato così dal nostro Donatantonio D'Asti: « sbigottiti i Goti, i Franchi, i Germani e le altre bar-
» bare nazioni, i cui nomi incominciò l'anno 533 ad arro-
» garsi parimenti Giustiniano, dalle tante vittorie da lui
» riportate contro dei Persi, Vandali, Alani ed altri popoli,
» ne procacciarono la sua amistà, con riconoscerlo come
» loro sovrano signore » (2).

Fu dunque un titolo di onore, ed anche di protezione della Regina Amalasunta, come dicono le memorie del tempo, non già indizio di sovranità territoriale. Ma intimata la guerra ai Goti, o debellati col valore di Belisario, sostituì al semplice titolo di onore la sovranità effettiva, e mandò a pubblicare le sue leggi; il che secondo certi calcoli del

---

(1) *Curae autem erit tribus excelsis Praefectis Praetoriis, tam Orientalibus quam Illyricanis, nec non et Lybicis per suas auctoritates omnibus qui suae iurisdictioni suppositi sunt eas (leges) manifestare.*

(2) **D'Asti**, *Dell'uso ed autorità della ragion civile, Lib. 2, Cap. 1.* Agl'Italiani, ed a Napoli sopra tutto, è cara la memoria di questo scrittore, che nell'anno 1720, giovanissimo ancora, sorse a combattere pel primo l'opinione inveterata di essersi completamente messo in oblìo il Dritto romano nel medio evo. Chiari scrittori lo seguirono in questo nobile arringo, ed ora non vi ha più chi ne dubiti. Anche il **Cirillo** tenne questa opinione nel 1740, siccome apparisce da un breve scritto, intitolato: *Brevis Romani iuris Historia*, messa innanzi al commento delle Istituzioni civili (*Neapoli 1740*).

D'Asti avvenne nell'anno 537 (1), e secondo certi altri dell'Haubold, nell'anno 554 (2).

Da quell'epoca in poi il patrimonio delle città continuò ad essere governato con le norme prescritte dall'Imperatore Leone; e le curie dovettero rimanere quali dal Codice Giustinianeo apparivano costituite (3).

Poichè Longino ebbe messi a capi delle Provincie, e delle città più importanti, i Duchi con amplissime attribuzioni, costoro cominciarono a spedire nelle minori città alcuni Rettori, cui davasi, a somiglianza dei Longobardi, il nome di Conti, i quali ne toglievano l'amministrazione ed il governo (4). Quali però fossero le norme direttive del loro reggimento, e se in tutte le città e comuni si fossero destinati, noi non sappiamo. Vuolsi nondimeno sospettare, che la base della rappresentanza decurionale non fosse venuta meno completamente. Le cause, che cagionarono mutamenti radicali nell'Italia Longobarda, non si manifestarono egualmente nell'Italia Greca, sempre avversa ai dominatori stranieri.

Ma la gagliarda vitalità del dritto Romano non trovava più la sua radice nel forte sentimento di nazionalità, nella serena investigazione dei principii giuridici, nella libertà delle istituzioni. Quindi vennero declinando anche gli ordini municipali; ed al primitivo governo civile si sostituì un altro prettamente militare, che per le sue trasmodanze fece spesso rimpiangere i tempi della dominazione Gotica, e preferire molte volte il dominio Longobardo (5).

---

(1) **D'Asti**, *ivi, ivi.*

(2) **Haubold**, *Tabulae Chronologicae.*

(3) Diciamo questo, poichè le riforme di Longino, venuto in luogo di Narsete, si limitarono alle provincie, da cui tolse i Correttori e i Presidi, sostituendovi i Duchi; ed in quanto alle città, ne venne mutando solo gli ordini giudiziarii (**Sigonio**, *De Regno Italiae, L. 1.* **Grimaldi**, *Storia delle Leggi e magistrati del Regno di Napoli. Lib. 2. p. 12.* **Maffei** *Institutiones iuris civilis, Pars prior, Cap. 1.)*

(4) **Grimaldi**, *opera citata, Lib. 2, num. 65.*

(5) V. **De Blasiis**, *La insurrezione Pugliese e la conquista Normanna, Vol. 1. p. 5. — Napoli 1864.*

La caduta degli ordini municipali riesce provata da due costituzioni di Leone il filosofo, pubblicate nel secolo IX, e che non esattamente si dicono abrogatrici dell'antico sistema, poichè rifermano la pruova, che questo era andato in desuetudine da un pezzo. Infatti dopo avere quest'Imperatore ricordato, che le istituzioni utili debbono essere conservate e migliorate, le inutili e cattive disprezzate, e tolte dal corpo delle leggi, applicò questo principio ai Decurioni ed alle Curie, cui anticamente era commesso il governo delle Città, poichè essendosi trasformato lo stato delle cose, e dipendendo tutto dal volere dell'Imperatore, era necessario togliersi dal corpo delle leggi quanto al governo dei Municipii si riferiva (1). E poichè i Decurioni avevano facoltà di mandare i Prefetti ad amministrare le cose della città, con altra costituzione prescrisse non doversi tenere più conto delle antiche leggi, perchè già distrutte dall'uso contrario (2).

49. Senza disputare se tali costituzioni ebbero vigore di leggi in Italia ed anche in Grecia, basta rifermare che valgono almeno come documenti storici, per sapere che da gran tempo i mutamenti politici, l'avvilimento dei popoli e le

---

(1) *Quae nunc (Curiae) eo quod res civiles in alium statum transformatae sint, omniaque ab una Imperatoriae Majestatis solicitudine atque administratione pendeant, ne incassum circa legale solum oberrent, nostro decreto illinc submoventur* (Costituzione 46). Anche il De Blasiis e il Béchard, ripetendo senza più la interpetrazione antica, pensano che con questa costituzione pubblicata fra gli anni 886 e 893, si fossero proprio abolite le curie (**De Blasiis** *l. cit. p. 41.* **Béchard,** *Droit Municipal dans l'antiquité p. 177).* Noi crediamo che Leone non abolì istituzioni tuttora vigenti, come contrarie al nuovo dritto pubblico, ma dichiarò che essendosi disusate, ed essendo invalso il contrario uso di pigliar cura di tutto la maestà Imperatoria, conveniva scriversi proprio una legge che espressamente le abolisse. Si ritenga pure abrogatrice questa costituzione, ma non si ometta di osservare che uccise istituzioni già morte, siccome è anche più chiaro dalla costituzione che segue.

(2) *Nunc autem quum omnia a Principali cura pendeant, Deoque opitulante ipsius providentia discutiantur et dijudicentur; ac vero illa lex nullum de se usum praebeat, cum aliis quae de republica ejectae sunt, hanc etiam eijciendam esse statuimus. Quemadmodum enim legibus nondum enatis nascendi causam rerum usus praestat, sic quando lex rerum utilitati non subservit, eam abolendam esse sequitur (Costituzione 47).*

forme di un governo personale e militare, aveano fatto cadere in desuetudine ogni istituzione municipale. Ecco perchè da molti documenti dei secoli IX e X rilevasi, che vi erano i Basilici, gli Straticoti, gli Spatarii, i Protospatarii, gli Hypati, gli Anthypati, i Catapani, i Turmarchi, i Topoteriti, i Lociservatores ecc., tutti di carattere militare. Un diploma di Guaimario Principe di Salerno dell'anno 889 ne nomina diversi (1). Ma quali erano le loro attribuzioni, le indicheremo brevemente.

Basilici. Non è guari, il chiarissimo Giacomo Racioppi dimostrò con erudizione pari alla sua alta fama, ch' erano questi incaricati di portare i comandi dell' Imperatore, simili ai *missi dominici* dei Franchi. Parrebbe che non avessero sede stabile, ma che avessero trascorso le Provincie per rappresentare la voce e la persona dell' Imperatore (2).

Catapani. Temendo i Greci Imperatori delle continue invasioni Germaniche e Saracinesche sulle loro terre d'Italia, pensarono rafforzarvisi con diverse cittadelle, ed anche con la creazione d'un supremo magistrato, il quale avesse il comando di tutte le forze, come un altro Imperatore. Fu detto Catapano, quasi *capitaneus*, ed ebbe la sua ordinaria residenza in Bari, onde gran parte della Puglia prese il nome di Capitanata (3).

Straticoti. Erano questi i capi di diverse città tenute insieme dal comando di un solo, e quasi formanti una provincia (4).

---

(1) **De Blasio**, riportato dal **Racioppi**, nei *Paralipomeni della storia della denominazione di Basilicata, pag. 38. Roma 1875.*

(2) **Racioppi**, *opera citata, Cap. 3.*

(3) **Grimaldi**, *opera citata, Lib. 3. N. 49.* La prima volta che si trova usata questa parola, come dignità, è in un documento del 975, in cui si legge; *Michael Anthypatus Patricius et Catapanus Italiae.* **De Blasiis**, *opera citata, Vol. 1, pag. 25, nota 4.*

(4) *Strategus, Straticus, Stratigus, Stratigotus-Prefectus, seu Rector civitatis alicuius, vel provinciae* (**Du Cange** *Glossarium*)

Turmarchi. Autorità militari, che presedevano ad un compartimento (1).

Topoteriti. Autorità militari su di un territorio più ristretto, altrimenti detti *loci servatores,* ed in Napoli anche *Maiores.* Erano vicarii del capo di una provincia o di una città, ne eseguivano i comandi, e provvedevano all'amministrazione immediata della cosa pubblica (2).

Hypati. Dignitarii della corona, che stavano per lo più a Corte (3).

In Italia si ebbero esempii d'*Hypati,* investiti della dignità di un Console o Duca, siccome gl' *Hypati* di Gaeta (4).

Anthypati. Corrispondevano agli antichi Proconsoli, ed erano magistrati incaricati di amministrare una provincia, od una regione (5).

Erano istituzioni principalmente militari, ma che pure si accompagnavano all' esercizio della magistratura, poichè in tempi così tristi riusciva impossibile una legale divisione di poteri. Costituivano essi la rappresentanza dei Comuni; ma le nozioni di amministrazione eran pure traviate dalla burbanza militare e dallo spirito del dominio; onde, quantunque nell' Italia Greca non fu riconosciuto il feudo (6),

---

(1) *Turmae seu regionis Prefectus. Costabat turma 30 militibus* (**Du Cange,** *ivi*).

(2) *Regii Neapolitani Archivii monumenta, vol. 1. pag. 101, nota 2.*

(3) *Hypatus. Dignitas in Aula Constantinopolitana* (**Du Cange,** *ivi*).

(4) V. **Hegel,** *opera citata, Cap. 2., § 3.* Ma non si creda che ovunque si trovino i titoli d' Hypati, Anthypati e Patrici, si debba senz' altro conchiudere ad una certa dipendenza politica dalla dominazione greca. Spesso per ragion d' onore o per dimostrazione d' amicizia gl' Imperatori Greci davano codesti titoli ad altri Sovrani, siccome apparisce da un documento dell' anno 920, in cui si trova dato a Landolfo il nome di Anthypato e Patrizio, benchè tenesse principato in Benevento, ove non giungeva la potestà Imperiale dell' Autocrate di Costantinopoli (*Reg. Naepolitani. archivi monumenta, Vol. 1., pag. 28*). Vedremo qui appresso che Gaeta fu sciolta da ogni dipendenza Greca; e pure i suoi capi ebbero sempre il nome d' Hypati.

(5) *Regii* ecc., ivi, *pag. 28, nota 1.*

(6) **Grimaldi,** *Lib. 3, Tit. 50.* Cominciarono a vedersi soltanto con la dominazione Normanna, e propriamente sotto Roberto Guiscardo (**Pecchia,** *opera citata, Lib. 2. Capitolo 16*).

nondimeuo il governo dei Comuni rimase in balìa dei capi militari.

50. Alcune città, però, restarono nel possesso delle antiche libertà civili, anche in mezzo all'onda dei popoli stranieri, o perchè abitate da cittadini d'indole bellicosa, o perchè florenti di commercio. Così Venezia, Gaeta, Napoli, Bari, Amalfi ed altre. Non dominate dai barbari, non furono tampoco tolleranti del giogo Imperiale; nè l'Imperatore ebbe energia sufficiente di frenarle e dominarle da lontano, pago soltanto di averne i tributi, che pur qualche volta mancarono. D'ordinario codeste città rimasero in uno stato di dipendenza politica dall'Impero; ma conservarono, o si diedero ordinamenti liberi nell'amministrazione interna.

Napoli dipendeva politicamente dall'Imperatore; ma sceglieva ne' comizii il suo Console. Vuolsi che Stefano, Console e poi Duca di Napoli, fosse stato il primo, che negli anni 767 e 768 unì al potere civile anche l'ecclesiastico, ed ottenne dall'Imperatore la facoltà di rendere ereditario nella propria famiglia il potere civile; il qual sistema fu nel seguente secolo reso stabile e certo da Sergio I (1).

Anche in Gaeta si tentò di rendere ereditaria la dignità d'*hypato*, e vi si riuscì qualche volta (2); ma il sistema più ordinario fu l'elettivo, segnatamente dopo che i capi del governo assunsero il nome di Consoli e Duchi, siccome apparisce dagli Statuti del 1547, in cui si legge il seguente ricordo: « *Civitas Caietae*, PRISCIS TEMPORIBUS, UT IN AN- » TIQUIS STATUTIS APPARET, *per quatuor Consules guber-* » *nabatur. Et dicti Consules, tamquam officiales et iurisdi-* » *ctionem habentes, cuique ius reddebant et iustitiam mi-* » *nistrabant. Sublato postea Consulum nomine, Iudices nun-*

---

(1) **Hegel**, *opera citata, Cap. 2., § 3.* **Capasso**, *l'Epitaffio di Cesario Console di Napoli* (Archivio Storico per le Provincie Napoletane, anno IV, pag. 548)

(2) **Hegel**, *luogo citato.*

» *cupantur, qui tamquam defensores et patres patriae eam*
» *gubernant et tuentur. Isti per universitatem et Consi-*
» *lium eligebantur* » (1).

A qual' epoca rimonti questa testimonianza, non è ben chiaro; ma ne risulta, che, Consoli o Giudici, erano eletti dal popolo, ed avevano contemporaneamente i poteri amministrativi e i giudiziarii. Però a differenza di Napoli, sembra che Gaeta non abbia avuto alcun rapporto di dipendenza politica verso l' Impero Greco. E sebbene un documento dell' anno 909, attestante la vendita di un fondo denominato Vitaliano, agro della stessa città, abbia la seguente intestazione: *Imperantae domino nostro Leone et Alexandro porfiroienito* (2), nondimeno è debole prova del contrario. Spesso gl' Hypati di Gaeta ebbero uopo dell' aiuto delle signorie straniere, siccome fecero talvolta coi Romani Pontefici, costituendosi in una relazione morale di protetti e protettori, *fiebat ut quoddam subiectionis erga eosdem Principes specimen Hypati praeseferrent*, e ciò senza danno della propria libertà (3). Nè di ciò si può dubitare, poichè anche in documenti di Capua, di Salerno e Benevento sotto Pandolfo I. Principe di Capua, Guaimaro I. Principe di Salerno e Landolfo Principe di Benevento, si usò scrivere la intestazione dell' Imperatore Greco *domini nostri ;* mentre nè Capua, nè Salerno, nè Benevento, furono mai soggetti alla Signoria di Oriente (4). Ond' è chiaro, che, sebbene originariamente Gaeta fu sottoposta all' Impero Greco, pure venne via via liberandosene, finchè il titolo dell' Imporatore rimase un nome vano, senza ombra di poteri. In ogni tempo però, e prima e dopo della completa revindicazione

---

(1) *Statuta, privilegia et Constitutiones Civitatis Caietae, Cap. 40.*
(2) *Regii Neapolitani Archivii monumenta Vol. 1, pag. 9.*
(3) *Monumenta, ivi, nota 2.*
(4) *Monumcuta, ivi, p. 10 e 28.*

a libertà, il Governo economico e rappresentativo della città conservò l' antica autonomia.

Bari ebbe statuti e magistrati propri, come apparisce dalle sue consuetudini, in cui ricordandosi gli antichi ordinamenti, si legge: *a primis Bari cunabulis maiores nostri pro republica cosulentes* (1).

51. Questi furono su per giù gli ordinamenti civili delle città d' Italia, dalla caduta dell' Impero Romano fino al risorgimento de' Comuni. Qui libertà di elezione, là furore di conquista, più oltre preponderanza della giurisdizione ecclesiastica, in un' altro luogo governo militare di Comuni e di Provincie. Ciò che però formava la base di tutti quegli ordini, era la *giurisdizione patrimoniale*. Giudici o gravioni. Conti o Catapani, Hypati o Duchi, tutti si credevano in dritto di regolare con supremi poteri, nonchè gl' interessi politici, ma anche gli amministrativi della gente soggetta. La corruzione dei costumi germanici e l' alterazione dei concetti Romani offesero la purezza delle istituzioni antiche, le quali divennero patrimoniali e legate al suolo. Quindi nella stipulazione dei contratti Comunali era sempre il capo che rappresentava e disponeva, tranne in alcuni rarissimi casi nei quali si vede fugacemente ricordato l' intervento dei cittadini. Già per lo più i documenti sono muti ad ogni interrogazione; e tu non sai quando procedeva il popolo alla scelta dei suoi ufficiali, con quali solennità si eleggevano, e fino a qual punto costoro potevano disporre della cosa pubblica. Sappiamo da un documento del 937 e da un altro del 939, che Napoli sceglieva il suo Duca; ma costui aveva piena potestà di disporre a qualunque titolo di ciò che apparteneva al patrimonio della città (2); come il Muratori ci narra, che nel 998 il vescovo di Modena fece donazione di

---

(1) **Petroni**, *Il testo delle consuetudini Baresi, pag. 1.*

(2) *Regii Neapolitani Aochivii, pag. 101 e 121.*

alcuni beni, col consenso dei canonici e del popolo (1). Non è ignoto che le città avevano il loro patrimonio, univansi per fare trattati, come si direbbe oggi, per deliberare sulla pace e sulla guerra, provvedere alle pubbliche bisogne; ci è noto altresì che il dritto Giustinianeo non cadde in dimenticanza.

Ma segue da tutto ciò, che i frammenti del Digesto e le Costituzioni inserite nel Codice, fra cui quella *de vendendis rebus civitatum* sieno state osservate esattamente anche là, dove non penetra dominazione straniera? La pretesa eccede i confini del ragionevole, e tocca l'iperbole; nè vorremmo che si trascorresse facilmente da un estremo all'altro. Vi fu un tempo, in cui si credè perfettamente dimenticata la legislazione romana; non si pensi ora che questa fu conosciuta ed attuata in tutte le sue parti, con una chiarezza di concetti da disgradarne il sapere dei secoli di poi.

Noi portiamo opinione, che quantunque nelle vendite dei beni delle città si fosse cambiato l'antico indirizzo, mercè la costituzione testè ricordata, dandosi all'universalità dei cittadini quei poteri dispositivi, che prima erano della Curia, tuttavolta questa novità non penetrò nella vita intima dei Comuni i quali rimasero nello stato di dritto, cui erano pervenuti sotto gl'Imperatori. Onde la scelta degli Ufficiali restò al popolo; ed essi sotto diverso nome tolsero a governare la cosa pubblica. Talvolta i potenti di una città se ne spartivano il governo, dividendola in *piazze* o *sedili* per volontà espressa del popolo; e tal'altra avveniva ciò, o per prepotenza e gelosia di grandi, o per concessione di conquistatori.

Ed è per questo, che nella raccolta degli antichi documenti, si vedono sempre da un grande, e non già dal po-

---

(1) **Muratori**, *Antichità Italiane, dis, 18.* V. pure il **Cibrario**, *opera citata, Lib 1. Cap. 3.*

polo arricchite con donazioni di ampii possessi le chiese e i monasteri. Non eran già sempre beni particolari, che si concedevano, ma estensioni che si distaccavano dalle *pertinenze* del Comune, come si potrebbe dimostrare con mille documenti, ed è abbastanza giustificato da quelli che siamo venuti ricordando in questo Capitolo.

Sempre al concetto di rappresentanza fu sostituito quello di dominio; e se si vuol sapere come le garantie del patrimonio comunale furono poscia messe in atto, appena si vennero ricostituendo i Comuni, diremo che ciò non depone per la continuazione ininterrotta dell'antico sistema, bensì per novelle condizioni di tempi e di civiltà. Anticipiamo fin da ora, che il riapparire degli antichi Istituti, e quindi del concorso dei cittadini, giusta la costituzione di Leone, non fu per una Legge generale, che l'avesse richiamata in vigore, ma ove per impeto di popolo che riconquistava la sua libertà, ove per la luce dei risorti studi giuridici, ove per intendimenti politici di rialzare i piccoli contro i grandi. Nella vita dei popoli ci hanno dei momenti, che si ripetono inconsapevolmente, e quasi dei ricorsi storici, come si voglion dire. Ma di ciò in appresso.

52. Ora brevi osservazioni sulle provincie che nella Italia longobarda pigliarono il nome di Gastaldati, e nella Italia Greca quello di Temi. Abbiamo veduto sotto il numero 49, che la circoscrizione territoriale, segnatamente nell'Italia greca, fu militare, siccome nell'altra fu feudale; nessun ammaestramento può perciò torne la scienza moderna in quanto all'ordinamento delle Provincie, essendo nostro programma assolvere quegli studii storici che possono tornar di vantaggio alla Società attuale. Se ci siamo soffermati lungamente a ricercare le molte mutazioni comunali, abbiamo avuto il disegno di fissare le origini di molti istituti durati lungamente, come il feudo, e la potestà ecclesiastica, e di altri che esistono tuttavia circa la manifestazione della vo-

lontà dei cittadini. Lo abbiamo fatto altresì, e principalmente, per dimostrare quella verità che in noi è divenuta coscienza, cioè che nella assenza completa del principio di Stato, la costituzione ordinata dei Comuni è impossibile, convertendosi la rappresentanza, o in dominio, o in partecipazione anarchica ai negozii pubblici.

Ma le provincie, comandate ora da Straticoti, ora da Hypati, furono sì confusamente ordinate, che nè se ne può cavare un concetto ben determinato, nè si possono ricordare anche in lievissima parte, a modello de' nuovi ordinamenti. Quindi basta accennare poche cose, e rimandare per tutt'altro il lettore allo studio di un' opera recentissima del Racioppi (1).

L' Italia longobarda era divisa in *Gastaldati*, e talvolta questi si estesero anche sulla Italia Greca, quando i Longobardi, profittando della debolezza dei Greci, ne occupavano una parte (2). Così rilevasi da un documento dell' anno 834 in cui si trova ricordato un tal *Radeprandus Gastaldus, de civitate Trane* (3). Lunga, o breve, che fosse la durata di codesto dominio, la circoscrizione delle terre, e lo stabilimento dei poteri era a tipo Longobardo.

Sotto i Greci però la divisione del territorio era fatta per *Temi*, i quali arieggiavano le provincie, e tutti erano sottoposti al supremo comando del Catapano, il quale dicevasi *Catapanus Italiae*, quasi Vicerè, o legato dello Imperatore. In un documento dell'anno 983 un tal Calogiro prese questo titolo, e disse egli medesimo quali erano i suoi incarichi, *pio mandato a Sanctis Imperatoribus iussus sum, ut omnes in servitium imperii ipsorum revertentes susciperem*,

(1) **Racioppi**, *opera citata, passim.*

(2) **Beltrani**, *Documenti longobardi e Greci per la storia dell'Italia meridionale pag. 25, Roma 1877.*

(3) **Beltrani**, *ivi, doc. 1.*

et compassione dignos reputarem (1). In un altro dell'anno 999 un tal Gregorio dicesi pure Catapano d'Italia, e dà ordine a tutte le Autorità, e fra queste *omnibus qui Thematum amministrationem sortiti sunt* (2).

Ma ove la competenza dell'uno limitava quello dell'altro, quali erano le forme di amministrazione de' *temi*, in che relazione si trovavano questi fra loro, come si provvedeva alla sicurezza, a' bisogni, al commercio fra Comuni e Comuni, sono problemi che attenderanno ancor molto, per avere una conveniente risoluzione.

---

(1) **Beltrani,** *ivi, doc. 8.*

(2) **Beltrani,** *ivi doc. 9.* Molti altri documenti simili veggonsi riportati nel *Syllabus graecarum membranarum, Numeri 10, 11, e 12.* Un' altro ne ricordammo noi al n. 49

CAPITOLO VII.

53. Ricchezza di contenuto della vita comunale all'epoca del risorgimento. 54 Studio della costituzione dei Comuni nell'alta e nella media Italia. 55 Sentimento di nazionalità nelle leggi, nelle arti e nella letteratura; leghe, contado; lotta fra la Chiesa e l'Impero; in tutte queste forme si manifestò il bisogno degli Italiani di costituirsi sotto il principio di Stato. 56. L'assenza di uno Stato gagliardo spiega perchè i Comuni furono malamente costituiti, lacerandosi in lotte infeconde. 57 Tendenza agli ordini rappresentativi: partecipazione diretta ai pubblici negozii: responsabilità pei delitti. 58. Decadenza dei Comuni. 59. La loro costituzione organica, anche dei tempi più splendidi, non offre insegnamenti gran fatto utili: cattiva divisione delle classi: elezione del Sindaco: improvvida determinazione di farne approvare la nomina dal Governo.

53. Un lavoro storico sulla Rinascenza, con intendimenti di generalizzazione, per cogliere il movimento universale del dritto e della vita, non è possibile. La differenza delle parti politiche, l' alterna preponderanza, or degli elementi chiesastici, or dei laicali, la potenza delle maestranze, le tradizioni germaniche o romane, secondo l'origine dei diversi Comuni, la grande varietà dei luoghi, sono condizioni di una infinita varietà nelle forme della vita. Ei ti sembra il Medio-Evo, come bene scrisse l' Hurter, un giardino riempito di alberi di ogni specie, e carichi di ogni sorta di frutta (1). E questa varietà riguarda principalmente l'ordinamento interno delle città, moltissimi esperimenti essendosi fatti intorno alle attribuzioni delle autorità locali, alla partecipazione dei cittadini ai pubblici carichi,

(1) **Hurter**, *Tableau des institutions et des moeurs de l'Église au moyen-age. Tom. 3. pag. 538. Paris 1843.*

alle forme di rappresentanza, al prevalere ora degli elementi aristocratici, ora dei democratici (1).

54. A voler assolvere completamente lo studio delle costituzioni de' Municipii in tanta esuberanza di vita politica, quanta si appalesò nell' alta e nella media Italia, ricercandone le intime differenze, occorrerebbero lunghi volumi e si uscirebbe dai confini d' un lavoro modesto com' è il presente.

Raggrupperemo invece moltissimi fatti sotto i concetti superiori di sentimento di Nazionalità, desiderio indistinto di Stato, partecipazione diretta de' cittadini a' pubblici negozi, tendenza agli ordini rappresentativi con elezione di popolo, guarentigia de' contratti comunali.

55. Il sentimento della Nazionalità sorse gagliardo per diverse cause. Il laicato rivendicò la vita terrena dall' ascetismo della Chiesa; sentì di avere una patria, l' amò e la volle indipendente. Fra le lotte del laicato col clero, delle arti con la nobiltà, della proprietà libera col feudo, tutti gl' Italiani sentivano entro sè il bisogno di rifarsi quali erano stati altra volta, e tentarono di romanizzare i nuovi tempi.

Anticamente Roma avea romanizzata l' Italia; all' epoca del risorgimento fu l' Italia che si volle rifar romana, evocando usi, costumi ed Istituti Latini (2).

In tal guisa tutti si trovavano su di uno stesso terreno, e, senza comprenderlo nemmeno, si sentivano legati da una origine, da una civiltà, da una tendenza comune.

Gli studii storici uscirono dal campo ristretto della narrazione dei fatti di un Comune o di un cenobio, ed acqui-

(1) **Hurter**, *ivi, pag. 541.*

(2) « È un' età cotesta che forma e prepara tutto il rinnovamento moderno senza accorgersene e senza volerlo, mirando sempre al mondo antico, cercando di continuarlo o restaurarlo; essa si assomiglia ad uomo, che, per una strana allucinazione, cammin, avanzando, mentre crede e vuole indietreggiare » (**Comparetti**, *Virgilio nel Medio-Evo Vol. 1, pag. 239.*

starono una certa universalità. La cronaca finì di essere monastica e divenne nazionale (1). L'elaborazione giuridica non si chiuse negli Statuti locali, ma spaziò nell' ampia dottrina del *Corpus iuris.*

Quel sentimento vivo di Nazionalità non venne meno nella vita pratica, e lo si manifestò imperfettamente con la formazione delle leghe e dei contadi, due fatti che preludiano sempre alla formazione dello Stato. Vi era la coscienza della Nazionalità; ma non ancora questa coscienza aveva acquistato forme esteriori e rappresentanza organica.

Leghe. I Comuni Lombardi si confederarono nel 1167, e vennero grado grado associandosi ad essi altre città, poste di là dai confini della Lombardia sino al 1176, con un consiglio e Rettore che presiedeva le adunanze e rappresentava la lega (2).

Altre leghe si rammentano, come fra Modena e Bologna, fra Modena e Parma, fra Venezia e Ferrara, fra Milano e Lodi, fra Mantova e Modena ec. (3) Nell'anno 1197, si conchiuse la confederazione tra le città di Firenze, Lucca, Siena, Volterra, Prato ed altre con un capo chiamato Rettore o Capitano, cui era dato moderare e dirigere gli affari della lega (4). Queste confederazioni rappresentavano un sistema regionale, non nazionale; onde la poco stabile costituzione delle rappresentanze che svanivano col cessare del pericolo, da cui erano state consigliate.

Contado. Tornò in campo l'uso di allargarsi il distretto delle grandi città, siccome erasi fatto negli antichissimi tempi, sebbene con un procedimento inverso, perchè mentre nella più remota costituzione d'Italia il distretto precedè la *città* nel senso rigoroso della parola, all'epoca del risorgi-

---

(1) V. **Bartoli**, *Storia della letteratura Italiana. Vol. 1., Capo 1. Firenze 1878.*

(2) **Muratori**, *Antichità Italiane, dissert. 48.*

(3) **Muratori**, *ivi, ivi.*

(4) **Gino Capponi**, *Storia della Repubblica di Firenze. Vol. 1, Cap. 2. Firenze 1875*

mento la città si venne via via formando il distretto. E così Genova, Bologna, Padova, Venezia, Modena, Firenze ed altre divennero centri di moto politico, e si formarono il contado, di cui fu legge fondamentale, che i Comuni minori ricevessero ordini e Magistrati dal Comune maggiore (1). I Comunelli e le parrocchie stringevansi in una lega, o federazione che dir si voglia, ma sotto l'alta direzione e il governo della repubblica. Quei piccoli centri avevano pienissima libertà di amministrare le loro rendite, eleggere i propri rappresentanti e Gonfalonieri, provvedere a tutt' i bisogni locali; però non solo ricevevano le leggi dalla Repubblica, ma dovevano anche servirla in guerra, e pagarle diversi tributi (2).

Questa costituzione del contado fu in certa guisa una riproduzione dell'antica costituzione regionale, determinatasi per omogeneità di tendenze, identità di cielo e uniformità di suolo. E mentre essa da un lato riproduceva la divisione antica, dall'altro anticipava la formazione di tanti piccoli stati, talchè quando al libero reggimento si sostituì la forza di un Principe, questi trovò già formata l' unità territoriale e la dominò a suo talento.

Un' altra specie di contado trovò il Pertile in alcuni luoghi, come in Imola, Faenza, Atri e Nursia, il quale non era soggetto al dominio di una città, ma faceva corpo proprio ed aveva piena indipendenza di Governo, con una speciale rappresentanza, cioè con un consiglio *composto dei deputati di ogni Comune, specie dei consigli Provinciali d'oggidì* (3). Ei sembra però che il paragone non sia esatto più che non è l'altro con le *curiae solemnes* di Federigo II, poichè la Provincia è ora una regione esclusivamente civile, ed il con-

(1) **Muratori,** *Dissert 47.* **Gino Capponi,** *ivi, ivi.*
(2) **Gino Capponi,** *ivi, Lib. 2. Cap. 3.*
(3) **Pertile,** *Vol. 2., § 57, Note 170 e 171.*

siglio ne rappresenta gl' interessi amministrativi, mentre il contado era sempre un corpo politico che faceva leggi, intimava guerre, stipulava trattati di pace. Quest' ordinamento dava immagine dello Stato, e ne aveva i poteri, ma non era lo Stato ragionevole e forte, perchè mentre facea capo ai poteri politici, non era sostanzialmente che un distretto, di là dal quale trovavansi altri cittadini appartenenti alla medesima Nazione, ma non soggetti allo stesso potere. Possiamo fin da ora asserire, e ne forniremo le prove in appresso, che, come il Municipio politico fu falso, falso fu eziandio il contado considerato come Provincia. L' ordinata rappresentanza di ambo gli enti non si potè avere, che quando, smettendo ogni albagìa politica, si sommisero ad un potere più alto.

Pure tutto ciò non valeva, che a manifestare il sentimento della simpatia, che aveva radice in aspirazioni comuni; ma si era ben lungi dalla costituzione di uno Stato che corrispondesse alla vita nazionale. La tempra del carattere degl' Italiani, e la tradizione degli antichi istituti, faceva sentir loro il bisogno di ordinarsi in una società superiore, che assumesse forma di Stato; nel contado, la repubblica principale; nelle leghe, il supremo Rettore.

Lotta fra la Chiesa e l' Impero. Questo bisogno e quest' aspirazione del popolo nostro verso la superiore costituzione dello Stato si rivelò anche nel desiderio mostrato dalle città e dagli uomini politici, di avere or il governo della Chiesa, or quello dell' Impero. Nella lotta tra queste due potestà non si deve soltanto ravvisare una pugna di ambizioni, ma l' attuazione dei desiderati del popolo, che voleva ad ogni costo ordinarsi sotto la forma di un principio politico superiore che raccogliendo la volontà di tutti, ponesse modo all' alterna vicenda delle parti. Quando si vede che gli atti dei popoli presentano una sola e costante manifestazione storica, si deve necessariamente ritenere che un solo bisogno

prepotente incalza uomini e città; onde non le antipatie o le gelosie di potere fra le diverse famiglie e classi dell' Italia risorta spiegano il Guelfismo ed il Ghibellinismo; queste gelosie assumevano sempre la forma politica dell' assoggettamento del popolo all' uno od all' altro potere, e non si limitavano a sole guerricciuole cittadine, e a sol' interessi materiali. La bandiera che si alzava, ora nel nome dell' Imperatore, ora in quello della Chiesa, rappresentava il bisogno della parte prevalente di ordinarsi sotto il principio di Stato.

56. Erano però aspirazioni e desideri che non si giunse mai a tradurre in realtà, e la vita nazionale si sciolse in tanti piccoli centri, divisi ed indipendenti. L' elemento politico soverchiò; e la infelice divisione Nazionale con l' altalena de' due opposti principii politici aumentò l' alternare delle parti, e con esse la imperfetta e poco solida, e sempre variante maniera di governarsi, quando con consiglieri plebei quando con nobili, e quando infine con elementi misti, di numero sempre variabile ed incostante.

57. Mai non fu visto un contrasto più reciso tra le condizioni generali del tempo e le aspirazioni rappresentative degl' Italiani. Abbiamo ricordato spesso, che le due chiavi della storia nostra sono il concetto di Stato e la tendenza caratteristica delle nostre popolazioni al vivere ordinato delle rappresentanze, sempre abborrenti dall' atomismo politico e civile. L'assenza di Stato unico e nazionale gettava i Comuni nell' isolamento e nella statocrazia; quindi ogni città era una repubblica, ogni cittadino un Marcello. Ma d' altra parte gl' Italiani non poteano smentire il loro carattere, e mostrandosi desiderosi quando del governo dell' Impero, e quando di quello della Chiesa, portavano questa loro tendenza anche nell' interna costituzione del municipio. In pochi luoghi i cittadini furono chiamati direttamente a regolare i comunali negozi, ma quasi da per tutto vi fu un consiglio, e nei più rilevanti affari l' assemblea del popolo.

Parve un sistema di governo, e fu sincretismo. La vita municipale ebbe moto politico più che civile, e la rappresentanza consiliare fu ombra, sebbene paresse persona, prevalendo spesso nei negozii più importanti l'individualismo Greco e Germanico.

Di questo sincretismo fra le tendenze caratteristiche degl' Italiani alla vita rappresentativa, e l' individualismo già penetrato ne' costumi, moltissime prove si potrebbero addurre. Ma è sufficiente fermarsi alle principali.

Che tutt' i Comuni liberi avessero avuta una rappresentanza, a nessuno è dato sollevar dubbio. Chi avesse vaghezza di prove, ne troverebbe una messe interminabile nel Pertile (1).

Che accanto alle forme rappresentative sussistesse e si svolgesse potente anche l' elemento atomistico, è chiaro dalle seguenti prove.

Nell' anno 1075 il Vescovo di Lucca comprò dai figliuoli del Conte Malaparte il castello di S. Gervasio con gli accessorii e pertinenze, ma ne domandò la ratifica a' cittadini di S. Gervasio; e costoro riunitisi a consiglio (*maior, melior et sanior pars.... atque duae partes hominum et personarum suprascripti comunis*) approvarono e ratificarono la vendita (2). Altri documenti si ricordano del 1077, del 1084, e del 1090 delle città di Padova, di Pisa e di Pavia, sempre coll' attestazione dell' intervento della maggioranza de' cittadini (3).

Gli Statuti di Cadubrio o Cadore dicevano: « *non licet* » *alicui Comuni possessiones vendere, affictare, aut divide-* » *re sine parabola omnium dominorum dictarum possessio-* » *num, vel maioris partis eorum* (4) ». È ricordata una donazione che il Comune di Saorgio fece nel 1092 ai Monaci di

(1) **Pertile**, *Vol. 2. passim,*
(2) **Pertile**, *Vol. 2., § 47. nota 37.*
(3) **Pertile**, *Vol. 2, § 48, nota 1, 2, 13, 15.*
(4) **Pertile**, *Vol. 3, § 106.*

Larino, con l' intervento di tutt' i cittadini. Se avveniva che il contratto si dovesse stipulare per mandato, la nomina del mandatario doveva esser fatta da tutti (1). Una convenzione stipulatasi nel 1093 fra i cittadini di Biandrate nel Novarese e i loro Conti ricorda appunto il comune parlamento (2).

Quando i cittadini si ribellavano al Signore del luogo, gli ritoglievano per forza il possesso dei beni comunali, che egli aveva usurpati. Quando poi riconoscevano la Sovranità dell' Imperatore, rivolgevano a costui le loro istanze, perchè fosse reintegrato il patrimonio del Comune, siccome apparisce essersi fatto nel 1090, nel 1116, e nel 1168, a Mantova, a Bologna ed a Torino (3).

La vita esterna del Comune si manifestava però quasi sempre sotto le forme della rappresentanza. Gli Statuti di Nizza, Pistoia, Bergamo, Genova, ed altre città stabilivano non potersi vendere i beni del Comune, se non col consenso della maggioranza del consiglio (4). Lo Statuto di Verona del 1228 non permetteva la vendita dei beni del Comune, se non con deliberazione del Consiglio, *et de consensu totius consilii vel maioris partis;* quello di Piacenza del 1338 estendeva cotesta regola alle locazioni (crediamo perpetue), e all'enfiteusi (5). Nei secoli XIII e XIV venne grado grado prevalendo il concetto della rappresentanza, surrogata al parlamento, essendo penetrato nella coscienza dei più il sentimento della inettitudine del volgo a trattare direttamente gli affari del Comune, della impossibilità di riunirsi tutti i cittadini e di prendersi deliberazioni sennate e pacifiche. Quindi

---

(1) **Pertile**, *ivi.*

(2) **Schupfer**, *La Società Milanese all' epoca del risorgimento del Comune*, p. 121 D' onde si vede non essere esatta la opinione dell' **Hegel**, che questa parola si trovi adoperata la prima volta negli Statuti di Genova del 1143 (**Hegel**, *Storia della costituzione dei municipii italiani, Cap. 5., Sez. 2).*

(3) **Pertile**, *Vol. 2., § 47, nota 57.*

(4) **Pertile**, *Vol. 2., § 48, nota 89.*

(5) **Pertile**, *Vol. 2., pag. 142.*

a Nizza fu stabilito nel 1290, e a Bologna nel 1250, che il parlamento si riuniva per ricevere soltanto comunicazione delle deliberazioni del Consiglio; a Genova, a Pisa, a Faenza, a Padova, a Treviso, a Piacenza, a Modena, a Parma, a Vercelli ed altrove, si venne riordinando nello stesso modo il governo della città (1). Siena (2), Pistoia (3), Como (4), Ravenna (5), Bologna (6) ebbero i loro consigli generali diversi da quelli di amministrazione; numerosi i primi, più ristretti i secondi e sempre con esclusione dell'atomismo popolare. In queste città si rialzò subito il carattere natìo Italiano, e nemmeno la scuola giuridica, sempre ossequente alla costituzione di Leone Augusto, potè vincere il bisogno tanto fortemente avvertito di una rappresentanza compatta e sicura delle proprie deliberazioni.

Questo bisogno però non si potè ordinare in legge costante ed in uno stabile ordinamento, perchè contrastato dall'anarchia delle parti politiche, contenute a freno da una potestà superiore. Quindi la rappresentanza non valse in tutti i casi a stabilire la responsabilità dei Comuni, massime nei delitti e quasi-delitti, nella quale responsabilità si ravvisa il perfezionamento degli ordini rappresentativi. Perchè il Comune avesse dovuto rispondere delle conseguenze civili di un delitto, occorreva che lo avesse voluto esso medesimo, e comandato con deliberazione presa in pubblico parlamento (7). Non si pensava che potesse rimanere obbligato, come il padre pei figli, il padrone pel servo, il preponente

(1) Molti documenti trovansi raccolti a questo proposito dall' infaticabile Antonio Pertile nel *Vol. 2., pagina 115 e seguenti.*

(2) **Sozzini**, *Rivoluzioni di Siena* (Arc. Storico Ital. Vol. 2.).

(3) **Hegel**, *luogo citato.*

(4) **Cantù**, *Storia di Como, § 3., Torino 1864.*

(5) **Pasolini**, *Gli statuti di Ravenna, pag. 71 e 89.*

(6) **Savigny**, *opera citata, Vol. 2., Cap. 20.*

(7) V. **Andrea d' Isernia**, glossa alla costituzione *generalia iura* dell' Imperatore Federico.

pel preposto. Le gelosie esistenti fra le parti politiche nella stessa terra ed il sentimento esagerato dell' individualità impedirono il largo svolgimento del principio di rappresentanza, in virtù del quale oggi non dubitiamo più che il fatto *del rappresentante è il fatto del rappresentato*, e che la colpa degli amministratori dello Stato, delle Provincie e dei Comuni risale a codesti Enti morali, come causa di responsabilità civile.

Quali adunque erano le condizioni degli obblighi Comunali derivanti da delitto? Noi lo abbiam detto: allora si considerava delinquente la Università, come persona giuridica, quando vi era stata una deliberata volontà di tutta o massima parte della cittadinanza, previa convocazione a suono di campana o di tromba. Se codeste forme non eransi osservate, non poteva dirsi che il tumulto o il reato si fosse commesso dall' Università, quando pure tutti i Cittadini avessero spontaneamente partecipato al delitto, nel qual caso venivano puniti solamente e personalmente gli autori. Così si difese la Città di Bologna innanzi al Pontefice, allorchè fu imputata di ribellione, sol perchè alcuni cittadini si erano ribellati. Così la città di Firenze in altra occasione. (1)

Accanto a questa regola sorgevano tre eccezioni; l' una aveva luogo quando il reato si continuava per lungo tempo, reputandosi allora il fatto continuato come una manifestazione certa del volere di tutti, poichè la maggioranza non si levava ad impedirlo, e conveniva ritenere che lo stesso sarebbe avvenuto, se una legale convocazione del popolo si fosse bandita (2).

La seconda eccezione aveva luogo, quando in un Comune si creava un ufficio destinato alla conservazione delle cose dei privati cittadini. Così negli statuti di Brescia del 1470

---

(1) **Decio**, *In digestum vetus et codicem fol. 95.* — **De Iorio**, *De privilegiis universitatum priv. 3. N. 15 a 74, Neapoli 1718.*

(2) **De Iorio**, *luogo citato.*

si legge che ogni Comune del Distretto doveva eleggere i suoi Consoli, cui veniva commessa di regola la custodia delle cose pegnorate, o sequestrate; e perchè la elezione veniva fatta dal Municipio, entrava di dritto mallevadore della restituzione. Nè solo l' Ente morale Comune rispondeva coi suoi beni, ma tutti i singoli cittadini che col loro voto erano concorsi alla scelta del preposto (1). Bella disposizione, se si vuole, e che sarebbe degna di esser rivocata in uso, perchè toglierebbe i molteplici inconvenienti delle custodie private, sostituirebbe al capriccio dell' usciere l' azione oculata dei municipii, i quali non s' ingannerebbero nella scelta, domandando alla loro volta solite garentie di moralità e solvibilità; nè vedremmo spesso i creditori esser costretti all' ingrato lavoro di Sisifo, rifacendosi da capo a perseguire gl' infedeli custodi delle cose sequestrate.

La terza eccezione dipendeva dal principio della solidalità dell' associazione comunale, e consisteva nell' obbligo di tutelare l' ordine, impedendosi i reati nel giro dei proprii confini, ed arrestandosi prontamente il colpevole, perchè il danneggiato avesse potuto essere rivalso dei danni, e la giustizia si fosse fatta. Mancandosi all' obbligo della custodia, e non arrestandosi immediatamente il colpevole, era tenuto nonchè il Comune, ma ogni privato cittadino al rifacimento del danno, e talvolta anche ad una multa, stimandosi che tutti

---

(1) *Quodlibet commune et singulare personae districtus Brixiani teneantur, et sint obligatae ad omnes poenas inobedientiae Consulum suorum, si ipsi Consules non essent habiles, vel essent negligentes, et contumaces.... ad salvandum et producendum pignora, intromissiones et sequestra eis consignata, habendo regressum contra ipsos Consules, ita et taliter quod quilibet de dicto Communi possit pignorari, et personaliter detineri, tam pro credito, quam pro poena* (*Statuta Civilia Brixiana, numeri 87, 88 e 89, Brixia 1475*). Non avveniva però lo stesso in quanto ai danari, ed altri effetti depositati nei banchi o Monti di pietà, come erano il Banco di Pietà e dell'Ospedale dello Spirito Santo in Roma, dell' Ospedale dell' Annunziata, dello Spirito Santo, de Popolo e della Pietà in Napoli, quello di S. Ambrogio in Milano, e l'altro di S. Giorgio in Genova. Questi ed altri Banchi erano costituiti, come oggi, per autorizzazione della Sovranità, ma pur come oggi non la obbligavano, reputandosi come altri Enti morali, garentiti sì, ma separati dallo Stato (V. De Luca, *De credito et debito, disc. 25, 50 e 69)*

gli associati nel Comune fossero solidalmente vincolati all' obbligo della custodia del territorio, ed alla persecuzione dei rei. Non essendosi ancora validamente costituito un sistema di rappresentanza distinta dai rappresentati, e che tragga da sè i proprii fini razionali, come nello Stato, e nelle amministrazioni Comunali e Provinciali, gl' individui confondevano la loro azione con quella dei proprii rappresentanti, ed erano egualmente raggiunti dalla responsabilità civile, l'uno per l' altro, il Comune per tutti, e tutti per il Comune. Così si spiegano le lettere di rappresaglia, così l' obbligo ricordato nella precedente eccezione di dover tutt' i conterranei rispondere della negligenza od infedeltà dei Consoli della custodia, così infine la regola dell' inammessibilità della dichiarazione dei testimoni e cittadini contro la propria Università (1).

In quei tempi di gare infelici, di lotte partigianesche, di niuna sicurtà del commercio, di facili depredazioni, quest' obbligo morale e civile della custodia del proprio territorio fu un beneficio immenso, che non per accordi presi, ma pel sentimento della necessità delle cose si vide da per tutto.

Nelle costituzioni di Eleonora D' Arborèa del 1395 si legge, che venendo ucciso un individuo nel tenimento d' un Comune doveva essere arrestato fra un mese sotto pena d' una multa contro i cittadini ed i Ministri di giustizia *per la negligenza loro, perchè non catturarono l'uomo* (2). Quest' obbligo imposto

---

(1) I cittadini avevano i proprii interessi così compenetrati con quelli del Comune, che la loro testimonianza si reputava interessata. Le consuetudini di Milano del 1216 dicevano: « *nullus de Universitate pro eadem secundum nostram consuetudinem ad testimonium admittatur* » (**Pertile**, ivi). Il Campegio raccolse svariate regole intorno alla pruova per testimoni, e fra le altre pose questa: « *Unus de Universitate seu collegio non potest esse testis in causis suae Universitatis, seu collegii* », benchè vi facesse diverse eccezioni in quanto alle cause elettorali, a quelle che riguardavano l' Università, come persona morale distinta dagl'individui, alle cause criminali e simili. (**Campegio**, *De testibus, regula 99*). Consulta pure le osservazioni fattevi sopra dal **Croto** pag. 144, e le aggiunzioni di **Mencada**, *pag. 204 e 237, Venetiis 1618.*

(2) *Le costituzioni di Eleonora Giudicessa d' Arborèa, Cap. VI.*

al Comune fu detto *incarico* (1). Lo stesso avea luogo quando si trattava di furto o danno commesso nello stesso agro, ed il ladro non era arrestato (2). L'Arcivescovo di Milano avea dritto di esigere un dazio sulle strade per corrispettivo dell'obbligo che gl'incombeva di farle custodire, indennizzando con proprio danaro coloro che sovr'esse venivano danneggiati. Tra il finire del secolo XII; ed il principiare del XIII, questi dritti ed obblighi passarono alla corporazione dei mercanti (3). E ricorda il Villari che gli statuti di Firenze davano al danneggiato lo stesso dritto contro la città, quando non fosse stato inseguito, e preso il colpevole (4). Narrasi che Sisto V Papa dai forti propositi, per distruggere i banditi fece ordine ai Baroni ed ai Comuni di purgare i loro territorii sotto pena del rifacimento dei danni e furti ivi commessi (5). Una ricchezza interminabile di notizie storiche ha su questo argomento, come su tanti altri, accumulata il dottissimo Professor Pertile, raccogliendola dagli Statuti di Monferrato, Bologna, Parma, Ravenna, Belluno, Padova, Piacenza, Treviso ed altre città (6). Il bisogno di una valevole assicurazione era sentito dapertutto, e perciò fu dapertutto affermata codesta risponsabilità.

58. Questa è, su per giù, la storia dei Comuni Italiani nel periodo più splendido della loro vita. Ma tanta esuberanza di forza doveva esaurirsi; la lotta politica non poteva essere di lunga durata; i due principii della rappresentanza e della partecipazione diretta si doveano disgiungere; un altr' ordinamento dovea risultarne; e quale fu desso? Non la reintegrazione dell'ordine, ma la tirannia; non il rispetto

(1) **Mameli** *dei* **Mannelli**, *nota 11 detto Capitolo.*

(2) Ivi. cap. XIII, XXXIII e XLIV.

(3) **Schupfer**, *La società Milanese all'epoca del risorgimento del Comune, Archivio giuridico, Vol. 6 pag. 137.*

(4) **Villari**, *La famiglia e lo Stato nella storia Italiana* §, *12.*

(5) **Ranke**, *Istoria del Papato, Vol. 2. pag. 45.*

(6) **Pertile**, *Vol. 5,* § *189.*

alla giusta volontà del popolo, ma la morte delle libertà civili. Ove manca una suprema potestà, che sia per correggere i traviamenti dei Comuni, e questi diventino mere associazioni politiche o statocrazie, deve necessariamente un dì o l' altro scomparire la facoltà elettorale del popolo, e quando non sorga un tiranno ad imporre la sua volontà, si ricorre ad altri espedienti più o meno irragionevoli. Così a Firenze e a Bologna venne stabilito che il gonfaloniere, i priori e i consiglieri dovevano eleggersi a sorte col sistema dell' imborsare: si mettevano i nomi degli eleggibili in certe borse, ed indi si estraevano a sorte. A Padova i nomi degli eleggibili si ponevano in un cappello. A Verona invece della sorte, si adoperò il metodo del turno, chiamandosi all' esercizio delle pubbliche cariche coloro, che erano iscritti nelle matricole del Comune, ed in ordine d' iscrizione (1). Nè solamente la elezione divenne oggetto di sorte o di ordine fatale; scese anche più basso col levarsi delle tirannie. Uguccione della Faggiola ridusse il numero dei Consiglieri, per poterli più agevolmente dominare: il Duca di Atene si riservò la facoltà di scegliere in Volterra i Consiglieri, di sei in sei mesi: il duca Gaelazzo ritirò a sè la scelta (2). Papa Innocenzo III stabilì ordinamenti a suo grado, e non potendo spegnere il desiderio di libertà già divenuto potente in tutta Italia, dispose che i capi di ciascun Municipio dovessero eleggersi fra i cittadini, ma ne riservò l' approvazione a sè, od al suo castellano cui ne commise i poteri. Dispose altrettanto per la nomina dei giudici e degli scrivani (3).

Urbano IV vietò ai cittadini di Corneto *aliquem in potestatem vel capiteneum eligere*, *nisi prius significaverit nobis personam* (4). Talvolta fu sperimentato anche l' uso delle

(1) **Pertile,** *Vol. 2. § 50, nota 338, § 52, nota 12.*
(2) **Pertile.** *ivi § 52 note 58 e 59.*
(3) **Hurter,** *Storia d' Innocenzio III., Lib. 3.*
(4) **Pertile,** *Vol. 2. § 57 nota, 113.*

terne, come dispose Casa Savoia per le città di Saluzzo, Ivrea Asti, Cuneo; il Marchese di Monferrato per Alba e Casale; e il Papa per Bologna (1). Parrebbe che questo sistema garantisse meglio la libertà del Municipio, essendo almeno in sua facoltà di formare la terna a suo talento; ma avveniva allora quello, che è avvenuto sempre ne' governi assoluti, cioè che il Sovrano non era obbligato a scegliere fra i proposti; non talentandogli alcuno, rimandava indietro la terna perchè si rifacesse con altri nomi. E questo lavoro da Sisifo non terminava, che quando il Principe vedeva finalmente il suo uomo.

E così diversi piccoli Stati si vennero formando sulle rovine de' Comuni, di sorta che nel secolo XV le libertà comunali non furono più che una memoria. « D' allora in poi i » destini delle città furono in potere dei loro supremi rap» presentanti, sicchè volendosi ulteriormente investigare i » progressi del dritto di città, è uopo frugare negli atti » della monarchia (2).

Avrebbe potuto allora costituirsi il Comune sopra basi più ragionevoli, uscendo cioè dalle fortune di una politica tempestosa, e ponendosi in rapporto di ordinata dipendenza verso lo Stato. Ma lo Stato dov' era ? Le lotte d' ingrandimento dei principati, le frequenti discese degli stranieri, le guerre di successione fra Spagna ed Austria, cembattute sul suolo Italiano, non resero possibile la formazione pacifica e salda dello Stato. Quindi la rappresentanza Comunale passò dalle incomposte trasmodanze della politica all' abbiettezza ed all' asservimento.

Questo non successe nel Napoletano, sul quale dobbiamo rivolgere quind'innanzi le nostre ricerche; sicuri che nella storia del Comune del mezzogiorno si vede, e quasi toccasi

---

(1) **Pertile**, *ivi, nota 114.*
(2) **De Riso**, *Del dritto di proprietà, pag. 322.*

con mano, quanto è naturale il legame di congiunzione tra i grossi ed i piccoli centri, talchè lo scendere ed il risorgere dello Stato determina con le sue alterne vicende lo scendere ed il salire delle istituzioni Comunali.

59. Ma prima di porvi mano, facciamo breve indugio, per vedere se qualche istruzione può trarsi dallo studio delle condizioni dei Comuni dell'alta e della media Italia.

Nessuno, saremmo per dire, poichè ove la politica è tutto, l'amministrazione languisce. Abbiamo notato sovente che quando i disegni della politica entrano nelle aule dei consigli Comunali, scomparisce immediatamente l'ordine, la legalità, l'economia.

Se non che, possono trarsene insegnamenti negativi sopra due punti d'importanza primaria, cioè sull'universalità del voto, e sulla scelta del Sindaco.

Non sempre il suffragio fu universale, nel vero senso della parola, poichè la parte prevalente limitava l'esercizio del voto nella parte contraria, nè tutte le classi erano egualmente rappresentate. Lo studio delle costituzioni dei Comuni Italiani e segnatamente di Firenze, insegna come a nessuna classe sociale, fosse pur infima, deve togliersi il dritto di partecipare all'amministrazione ed alla elezione (1).

(1) In Firenze le Arti si dividevano in maggiori e minori, secondo il grado della intelligenza, della ricchezza e del commercio. Quindi una prima disparità, che manteneva sempre agitata la cittadinanza, per la ineguale partecipazione al governo. Al di sotto delle arti minori, vi erano più bassi i mestieri, ai quali appartenevano gli operai, i braccianti, gli scardassieri e simili, cui non era riconosciuta una speciale rappresentanza, ricevendo ordini e determinazioni di salario dall'arte che li dominava. Costoro in Firenze si dissero Ciompi dai tempi del Duca di Atene, quando i familiari di costui li chiamavano *Compari*, d'onde la corruzione in Ciompi, e di essi dicevasi che non avevano *arte nè parte; arte,* perchè non facevano un corpo a sè; *parte,* perchè se non costituivano un corpo organico, non potevano formare una parte politica. Depressi in tutte le guise, e volendo uscire di schiavitù, rivoltaronsi, ed il loro capo o gonfaloniere di giustizia, fu un pettinatore di lana, Michele di Lando, e levaronsi nel 1378 ad altre tre Arti indipendenti; la prima dei sarti, farsettai, cimatori e barbieri; la seconda dei cardatori e tintori; la terza dei Ciompi o popolo minuto (Gino Capponi, *Sul tumulto dei Ciompi*, Nuova Antologia, anno VI., p. 490).

Altro gravissimo problema è la elezione del Sindaco. Pare che oggi prevalga l'opinione di doversi eleggere dal Comune, e che solo per conciliare la volontà degli elettori con gl'interessi del Governo, avuto riguardo agli ufficî governativi di che è pur desso investito, la nomina debba essere approvata dallo Stato. E poichè nessuna teorica è buona, se non vedesi confortata dagli esempî stranieri, si è citata la Sassonia, ove il borgomastro è eletto dal Consiglio, e confermato dal Governo (1). Si è ricordata la legge Austriaca del 5 marzo 1862, la quale dispone che il Consiglio Comunale nomini fra i suoi membri un Comitato esecutivo, il quale viene composto di due Consiglieri, non che del Capo del Municipio, il quale dev'essere confermato dal governo (2). Simile è il Comitato esecutivo esistente in Prussia, detto *Magistrato Municipale;* ed è composto del Borgomastro, Presidente, e di alcuni Consiglieri, l'uuo e gli altri retribuiti. La loro elezione, fatta dal Consiglio, è confermata dal Governo (3). Persino la Russia, la Baviera e la Grecia, si sono ricodate come inventrici di un sistema, che oggi si vorrebbe copiare in Italia. Ma non si tolgono però dalle stesse Nazioni, che ne hanno fatto esperimento, insegnamenti opportuni e completi. In esse è necessario che si presenti al governo « *un maire agréable, si non, il le refuse* » (4). Non si è visto che la Spagna fu costretta a lasciarlo questo sistema con la legge del 1870 (5); non si è avvertito che simili esperimenti furono fatti da Papa Innocenzo III, e tosto abbandonati, perchè costituiscono o una irrisione alla libertà elettorale del Comune, o un fomite di contrasto col governo, in cui l'uno perde la sua calma e l'altro la propria dignità.

(1) **Block**, *Les Communes et la liberté, p.* 156.
(2) **Pascaud**, *De l'organisation Communale et Municipale en Europe, p. 13.*
(3) **Pascaud**, *ivi, pag. 19.* — **Block**, *Opera citata, pag. 130.*
(4) **Block**, *Opera citata, p. 29.*
(5) **Block**, *ivi, ivi.*

Se si studiasse un po' meglio la storia dei nostri maggiori, si comprenderebbero le conseguenze sinistre di questo sincretismo, poichè è sincretismo appunto l'accoppiamento di due principii opposti. Se sorgesse contraddizione di vedute fra la volontà popolare, o del Consiglio, e quella del Governo, non si potrebbe andare oltre, poichè la prima non voterebbe mai per l'individuo accetto al Governo, e questo non approverebbe mai l'individuo designato dall'urna.

La nomina del Sindaco dev'esser fatta dal Consiglio; e nessun incarico gli si dovrebbe commettere che non fosse meramente amministrativo. Quelle altre cure, che oggi ne fanno un impiegato governativo, sarebbero meglio affidate al potere giudiziario del Comune, siccome dimostreremo a suo luogo. E se a qualcuno piacciano gli esempî forestieri, ricorderemo la Francia e l'Inghilterra.

Persino la Francia, che sotto qualsivoglia forma di governo è stata sempre la Nazione più accentratrice dell'Europa, si è messa nella via di codesta riforma; e la legge 12 agosto 1876 ha stabilito in via provvisoria, che la nomina del *Maire* va fatta dal Consiglio Municipale nel suo seno, a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta, senza necessità di conferma, tranne nei Capiluoghi di Provincia e di Circondario, nei quali la nomina è devoluta al Presidente della Repubblica, e con obbligo di farne la scelta tra i Consiglieri (1).

Nei municipî Inglesi (non nelle parrocchie), il Sindaco è nominato dal Consiglio, senza necessità di approvazione Governativa (2).

Il progetto Nicotera (art. 86) attribuisce al Consiglio la nomina del Sindaco, senza che vi possa mettere mano l'autorità politica. Il progetto Depretis accetta codesta riforma,

(1) **Block,** *Opera citata, pag. 387.*

(2) **Fisco e Van der Straeten**, *Institutions du Royaume — uni de la Grande Bretagne, p.* 108.

non sì però, che non ne resti alterata nelle sue parti fondamentali, cioè in quanto al dualismo della carica ed alla rimozione e sospensione. Con l' articolo 91 si prescriverebbe che nei Comuni, la cui popolazione è superiore a 4000 abitanti, il Consiglio nominasse distintamente ciascun Assessore della Giunta con designazione speciale dell'ufficio che gli affida; e si vuol questo, perchè ognuno abbia la responsabilità dei proprî atti, gli affari procedano più celeri e spigliati, e sorgendo contesa fra il Sindaco e l' assemblea, gli effetti della opposizione non abbiano a spiegarsi su tutti i rami del servizio, siccome avverrebbe, se il Sindaco fosse l'esclusivo regolatore di tutta l' amministrazione. Ma la responsabilità individuale di ciascun Assessore, cui è commesso un ramo dell'Amministrazione, può creare conflitti nel seno della Giunta; e se gli atti debbono essere firmati da tutti, non è prudenza scemare la resposabilità dell' intero corpo. L' unità del governo economico e civile rimane spezzata. L'opposizione sistematica, che un Consiglio volesse fare al Capo dell'Amministrazione, non cesserebbe di estendesri anche agli Assessori, posciachè il fatto dell'uno dev' essere concordato con quello degli altri. In quanto poi alla rimozione del Sindaco, mentre si conserva il principio ch' ei può essere esonerato soltanto dal Consiglio, si soggiunge (art. 109) che, ove concorrano gravi ed urgenti motivi di ordine pubblico, il Ministro dell' Interno può decretare la sospensione del Sindaco, provocandone la rimozione con relazione motivata per decreto reale, udito il Consiglio di Stato. È l'antico sincretismo che ricomparisce sotto una forma più limitata, cioè soltanto per la rimozione. Onde tutti i mali, che ha constatato l'esperienza sulla possibile contraddizione tra gl' interessi dell' Autorità politica e quelli del Comune, sussistono integralmente. La forza di carattere di un Sindaco dovrà rompere contro le pretese dell'autorità governativa.

CAPITOLO VIII.

60. Comparazione tra i Comuni del Napoletano e quelli del resto d' Italia. **61.** Invito fatto ai Normanni per favoreggiare i moti di libertà. **62.** Costoro si mutarono subito in conquistatori. **63.** Passaggio dalla conquista alla Monarchia. **64.** Costituzione organica dei Comuni e loro governo economico nel periodo della conquista. **65.** Miglioramenti arrecati dalla Monarchia. **66.** Si rileva la indipendenza della Monarchia Normanna verso la Santa Sede, e si dimostra la falsità di diverse Bolle Pontificie **67.** In qual maniera i Re Normanni provvidero al miglioramento dei Comuni; limitazione del feudo; creazione delle città di demanio: riordinamento della giustizia.

60. Ora del Comune nelle Provincie Meridionali, prima e dopo la conquista dei Normanni.

Sembra a taluni, che la notte del medio-evo, piombata sulle provincie meridionali, incombesse pur alta nel secolo XI, di sorta che nessun moto politico e nessun' aura di libertà le avesse punto allietate, mentre ferveva tant' agitazione nei Comuni Lombardi.

E pure non fu, e non dovè essere così. Molte memorie sono rimaste spente dal tempo, perchè non raccolte dai cronisti, nè conservate dai documenti. L' interesse dei conquistatori Normanni, e la servilità dei primi storici cagionarono queste dimenticanze, poichè scrivendo costoro dopo la costituzione della Monarchia, e dominando quelli fin dalla metà del secolo XI, non si volle o non si potè mantenere vivo il desiderio di libertà col narrare le geste dei Comuni insorti. Ma pochissimi documenti e notizie rimaste intatte, o non del tutto offese dall' ala infaticabile del tempo, valgono bene a

far supporre, che mentre il Comune Lombardo risorgeva, una viva corrispondenza di moti vi fu nelle Provincie meridionali. Esempî domestici non ne mancavano: vi era Gaeta, Napoli, Amalfi; non si erano dimenticate le antiche glorie di Bari. I Longobardi aveano perduto nell' ozio e negli abusi il loro genio bellicoso; la fibra dei Greci era già flacca da un pezzo; gli uni e gli altri aggravavansi sulle popolazioni in ragione diretta del decadimento del loro carattere. — I feudatarî (benchè non ancora avessero preso questo nome) toglieveno ai cittadini il dominio delle loro terre, e la libertà di ogni azione. E se queste furono, su per giù, le cause determinatrici della riscossa dei Comuni nell' alta e nella media Italia, identità di cause dovè produrre identità di effetti.

Due sole differenze debbono rilevarsi; la durata de' Comuni liberi ed il modo come terminarono. Le Repubbliche dell' alta e della media Italia si sostennero lungamente con leghe efficaci, col sentimento della nazionalità contro gli stranieri, e con l' intervento della Chiesa in favore dei Comuni, poichè, piaccia o non piaccia, egli è certo che il Guelfismo contribuì molto a tenere alta la bandiera delle libertà Italiane intorno al carroccio. Solo quando fu esaurita la vitalità delle Repubbliche, e cominciarono a sorgere i tiranni, per necessità di cose, vennero via via chiudendosi le più splendide pagine della loro storia. — Al contrario, il movimento del Comune meridionale finì subito, poichè non si appoggiò alle forze vive e feconde della Nazione, ma si affidò all' aiuto dei venturieri Normanni, i quali, di sostenitori dei popoli, si tramutarono subito in conquistatori, e fondarono la Monarchia; onde chi pensasse che qui le libertà lombarde non ebbero un' eco, s' ingannerebbe a partito. Quell' eco fu tosto disperso da coloro che prima sembravano di esserne i più gagliardi continuatori. Fu un bene o un male la Monarchia? Forse la storia delle Provincie Meridionali si sarebbe anche abbellita di fatti egregî, la civiltà, le arti, la

letteratura sarebbero salite a più alto grado, come nel resto d'Italia. Ma le interne dissensioni, che funestarono le città Lombarde e Toscane, e che falsarono la idea del Comune, traducendolo in ente politico, non afflissero le terre napoletane, ove la città, se non fu sempre ragionevolmente costituita, prevalendo in essa gli effetti dell'autocrazia, ebbe nondimeno un giro più naturale di ordinamenti civili.

61. Diverse rivolte ebbero luogo nelle Puglie, tra la fine del secolo X ed il principio dell'XI, per insofferenza della superbia e nequizia dei Greci. Il capo degli insorti, a quanto pare, fu un tale Melo od Ismaele, che non si sa se era Barese, o Longobardo, o Tedesco, od Ebreo, o di qualche altra città delle Puglie, ma che sembra piuttosto naturalizzato da gran tempo in Bari. Nell'anno 1010 gl'insorti, già riuniti in oste poderosa, combatterono e vinsero i Greci a Montepeloso città della Basilicata. Indi si pugnò presso Bari e Bitonto, e si vinse. Ma i Greci solevano giovarsi più del tradimento che delle armi; e dopo un anno la ribellione fu domata (1).

In quel torno di tempo si videro dei venturieri Normanni, venuti di Francia. Dacchè costoro abbandonarono la Scandinavia e si fermarono in una provincia Francese, cui dettero il nome di Normandia, mossero soventi ad infestare la Spagna, l'Inghilterra e l'Italia, così come il desiderio delle avventure bellicose li spingeva. Quando propriamente giungessero in Italia, e se la prima volta a Salerno o al Monte Gargano, se chiamati, o venuti da un pellegrinaggio, se scacciati dalla loro patria, o allettati dalla ricchezza del suolo non è possibile affermare con sicurezza, poichè la loro storia fu presto avvolta nelle leggende, e le notizie più contraddittorie si trovano nelle cronache meno lontane dalla loro

(1) **De Blasiis**, *La insurrezione Pugliese e la conquista Normanna, Vol. 1., pagina 45 a 53.*

venuta (1). Certa cosa è, che giunsero tra il 1002 e il 1016 e che riunitisi a Melo snl Monte Gargano, e rafforzatisi per l' aiuto degli insorti Pugliesi, diedero battaglia ai Greci, vincendoli in diversi scontri, dal 1016 al 1019, quando il Catapano Bugiano ne fece altissimo eccidio, ribadendo ai popoli le catene, già sciolte per poco tempo (2).

62. Dalla difesa alla offesa è facile il passo. I Normanni rifattisi della sconfitta e riconoscendosi forti contro gli indigeni ed i Greci, cominciarono a far proprii i luoghi occupati, senz' altro dritto che la ragione della spada. Nel 1043 Guglielmo Braccio di ferro fu Conte di Puglia, e ciascun capo di milizia ebbe città e terre, e tanto salirono in burbanza, e così oppressero le popolazioni con angarie, prestazioni e balzelli, che nel 17 agosto 1051 per vastissima e ben condotta congiura, ne furono uccisi molti fra cui Drogone (3).

63. Ma il movimento non si arrestò, nè i Normanni furono domi, chè uno dei loro più prodi ed accorti Capitani (Roberto Guiscardo) n' estese la dominazione, per guisa che nel 1085, anno della sua morte, già quasi tutto il mezzogiorno d' Italia era nelle sue mani.

Guerre coi popoli e coi Greci, e guerre intestine fra i Normanni, non mancarono, finchè Ruggiero non prese animo a porre in atto i disegni del Guiscardo, riducendo in un sol corpo le provincie conquistate, e fondando così la Monarchia. Si sollevò da prima sui feudatarî, e li tenne a sè soggetti, chiamandoli nell' anno 1129 in un parlamento a Melfi, ove pretese che giurassero di osservare la pace e la giustizia, arrestando i delinquenti e rinviandoli alla Ducal Corte, nel luogo da lui stabilito (4). Di qui due vantaggi che

(1) Una critica molto assennata e giusta di queste diverse opinioni fa il Prof. **De Blasiis**, *(Opera citata, Vol. 1., p. 67 e seguenti — Ivi, p. 273 e seguenti.)*

(2) **De Blasiis**, *ivi, Vol. 1., pag. 62 a 96.*

(3) **De Blasiis**, *ivi, p. 275 e seguenti, 220 e seguenti.*

(4) **Alessandro di Telese**, *De rebus gestis Rogerii, Lib. 1., Cap. 21.*

furono avviamento alla Monarchia: il consolidarsi di un potere superiore; e l' affetto de' popoli (1).

Però non ancora avea assunta la dignità Regia. Dicevasi Duca, ma in sostanza era Re; bisognava che questo titolo egli assumesse, sollevandosi nella dignità come nella potenza, su tutt' i feudatarii. Convocato quindi un consiglio numerosissimo di Baroni, Ecclesiastici, e giureconsulti in Salerno, ed avuto l' assentimento di costoro, non stette più in forse e nel giorno di Natale del 1130 fe' coronarsi Re nella Chiesa Arcivescovile di Palermo (2). Epoca memorabile che rappresenta il passaggio dalla conqnista alla Monarchia, dal governo scomposto ed eslege de' tanti piccoli tiranni a quello più ordinato e giusto di Stato.

Dichiaratosi Re, pose l' animo a disfare l' una dopo l' altra le città, che per lo innanzi avevano goduto pienezza di libertà politica, poichè non avrebbero potuto coesistere più Stati nello Stato, e cominciò dal sottomettere le città di Amalfi di Napoli e di Benevento (3). Si avverta bene però, che Ruggiero non tolse a' cittadini il patrimonio e la facoltà di provvedere direttamente a' proprii negozii; tolse loro soltanto il dritto di guerra e di pace e la indipendenza politica; di Stati li rifece Comuni. Vi furono indi congiure de' baroni e delle città sottomesse, guerre sanguinose e lunghe, vendette del Sovrano e crudeltà di ogni genere, abbattimento completo di alcune città, divisione di altre in casali; ma quello che si fa nel furore della guerra, non entra ne' disegni di uno stabile governo, se non per assicurarne l' attuazione.

E perchè nessuno Stato può lungamente reggere, se non è confortato da buone leggi, le sole che legano insieme i popoli, Ruggiero dopo essersi raffermato sul trono col ter-

(1) **Telese**, *ivi*.
(2) **Telese**, *ivi*, *Lib. 2., Cap. 1. a 6.*
(3) **De Blasiis**, *opera citata*, *Vol. 3., pag. 208 a 211.*

rore delle armi, volse l'animo all'ordinamento legale del Regno.

Quindi convocò in Ariano i Vescovi e i feudatari nell'anno 1140, ed ivi pubblicò molte leggi intorno ai privilegi del clero, ai doveri dei feudatari, alla punizione dei reati, alla protezione dei deboli (1).

64. Premesse queste poche notizie sugli avvenimenti Normanni, è mestieri per quante si riferisce all'ordine speciale de' nostri studî, dividerne il corso in tre periodi. Nel primo i Normanni furono fautori di libertà e difensori de' popoli contro Greci e Saraceni, nel secondo mutaronsi in conquistatori ed oppressori delle città, con la ferocia degli antichi Longobardi, nel terzo divennero ordinatori dello Stato, delle Provincie e de' Comuni.

Brevissimo fu il primo periodo; e la Storia non registra mutamenti civili di qualche durata, perchè vi furono movimenti parziali e transitorii, schiacciati incontanente da' Greci, o dagli stessi Normanni. Nel secondo periodo, che corre quasi per tutto il Secolo XI e i principii del Secolo XII, non fu punto mutato l'ordinamento de' Comuni. Anzi è da dirsi, che durarono le sciagurate condizioni dei secoli precedenti; onde nella Italia Longobarda continuarono ad avere vigore le leggi Longobarde; nell'Italia Greca le leggi degli Imperatori Greci (2).

Dalle prove, che verremo esponendo di qui a poco, vedesi che la condizione de' Comuni non variava, tanto se fosse sottoposta a' Greci, quanto a' Longobardi e a'Normanni. Sempre la stessa confusione di principii, sempre la me-

---

(1) Sono queste le celebri *assisae Regum Siciliae*, che per lungo tempo si credettero esser quelle pubblicate da Federico II nel 1220; ma oggi non si dubita più che costituiscono una raccolta di leggi Normanne pubblicate nell'Assemblea di Ariano (V. **De Blasiis**, *opera citata, Vol. 3., pag. 315, 316 e 479.* — **Capasso**, *sulla storia esterna delle costituzioni di Federico II, pag. 3 a 7).*

(2) **Pecchia**, *Storia civile e politica del Regno di Napoli, lib. 2., Cap. 16.* — **Grimaldi**, *Storia delle leggi e Magistrati del Regno di Napoli, lib. 5., N. 81,*

desima potestà dominicale, siccome abbiamo veduto nel capitolo VI. I Normanni anzi ridussero a peggio le condizioni de' popoli, perchè mentre i Greci non conobbero il feudo, e i Longobardi ebbero le concessioni soltanto in allodio, essi portarono dalla loro provincia un più abbominevole sistema di asservimento de' popoli col feudo, divenuto parte di Signoria politica. E tanto questa idea divenne abituale, che *dominio, comando,* e *feudo* furono tre termini, il cui senso si reintegrava a vicenda (1).

In quel tempestare di guerre e di conquiste, di ribellioni ed oppressioni, non si pensò, nè potea pensarsi seriamente alla stabile organizzazione dei poteri e delle istituzioni sociali; onde continuandosi nell'antico sistema, si può agevolmente conchiudere, che le cronache e i documenti del secolo XI valgono a dar luce anche alla storia dei tempi anteriori.

Vi era ella una rappresentanza civile e politica? Aveano dritti i cittadini? Qualche cosa vi dovea essere qua e là, trovandosi in un documento del 1060 o 1061, che l'Abate di Montecasino concedeva agli abitanti di Traetto diverse guarentigie, fra cui questa: *extraneum iudicem* SINE VESTRA VOLUNTATE SUPER *vos non ordinamus* (2). Fu sempre riconosciuta come spettante a' cittadini la custodia delle porte, delle torri e delle mura della città, quando pure venisse questa in mano dei conquistatori. Leggesi invero nella cronaca dell'Abate di Telese, che volendo Ruggiero impadronirsi di Salerno, con-

(1) Noi non dividiamo la opinione del **Comparetti**, che la Storia rimase tanto trasformata dalle idee predominanti a quei tempi, da credersi di essere stato anche Virgilio a' suoi dì un feudatario di Napoli e della provincia di Calabria (**Comparetti**, *Virgilio nel Medio-Evo, Vol. 1., p. 198, V. 2., p. 55*). **L'Abate di Telese**, cui egli ricorre per dimostrar ciò, si esprime così « *Virgilius.... Neapolis civitatis simulque Calabriae dominatus caducam recepit retributionem* (**Telese**, *ivi, Alloquium*). *Dominatus,* non era *feudo,* ma *Signoria* simile a quella che aveano esercitata i Duchi ed i Conti, giurisdizione patrimoniale. Il cronista del secolo XII non potea intendere il comando schietto degli antichi Consoli ed Imperatori. Parlò di dominio, perchè a' suoi tempi il comando era parte di dominio.

(2) **Alianelli**, *Delle consuetudini e degli Statuti Municipali nelle provincie Napoletane, prefaz. p. 22 e 40, note.*

sentì di lasciare alla cittadinanza in guardia la torre più alta, *praedictam arcem pro nutu ipsorum (civium) conservandam annuit* (1). E il Naldi notò essersi così usato anche sotto i Longobardi (2); ma fu sempre rispettato questo dritto? Altri lo creda; non io.

Falcone Beneventano ricorda nell' anno 1114 un Connestabile de' poveri in Benevento, e nell' anno 1120 un Reggente, un Rettore ed un Eletto; ma quali fossero i loro carichi non dice (3). Nè le riunioni e i pubblici consigli mancarono, siccome avvenne nell' anno 1131, quando il Cardinale Crescenzo *Beneventanorum non modicam partem congregari praecepit, quatenus super his quae a Rege acceperant consiliarentur: pars autem populi praecepto Cardinalis favens Curiam sacri palatii ascendit* (4). Se stiamo alle note del Pellegrino e del Naldi, erano quei Rettori o Reggenti altrettante autorità militari e civili, che facevano in guerra ed in pace il miglior vantaggio del Comune. E già sotto l' anno 1129 è ricordato, che i Beneventani *communitatem fecerant*, e sotto l' anno 1130, che Anacleto trattò coi suoi amici e fedeli, *quomodo communitatem illam frangeret* (5); *Comunità* o *Comune*, cioè città ordinata liberamente e con dritto di scegliersi i proprii Magistrati e Rettori.

Ma le città ebbero pure il loro patrimonio, e come ne potevano disporre? I documenti non danno tampoco una norma certa, perchè le rovine, gli spogli e le oppressioni durarono come sotto i Longobardi; qualche volta della cosa comunale disponevano i cittadini, tal' altra i regoli, o feudatari o Sovrani.

---

(1) **Abate di Telese**, *De rebus gestis Rogerii, Lib. 1, Cap. 6.*

(2) **Naldi**, *nota 7 alla cronica di Alessandro di Telese.*

(3) **Falcone Beneventano**, *Chronicon anni 1114 e 1120.* Sono ricordate queste istituzioni anche agli anni 1127, 1129, 1131, 1133 e 1137.

(4) **Falcone**, *ivi, anno 1131.*

(5) **Falcone**, *ivi, Anni 1129 e 1130.*

Nell'anno 1019 fu proceduto alla descrizione dei confini della nuova città di Troja, a richiesta di tutti i cittadini, e si stabilirono i limiti del vasto territorio, prescrivendosi, fra le altre cose, che nei terreni pascolatorî vi avessero il dritto promiscuo di pascolo gli abitanti di Troja e di Vaccarizza, in modo che nè gli uni, nè gli altri potessero pretendere reciprocamente l'erbatico; quello poi che si sarebbe pagato dagli abitanti delle altre terre, fu disposto doversi dividere tra le dette due città, nella proporzione di due terzi a favore di Troja, ed un terzo a favore di Vaccarizza (1). Fu ripetuta nel 1024 codesta conterminazione, concedendosi alla città di Troja diverse immunità, e si ripetè ancora una volta il dritto di pascolo promiscuo, a preghiera di tutti i cittadini, *rogati a concivibus civitatis sumus* (2).

Nell'anno 1093 Alessandro di Chiaromonte donava alla Chiesa di S. Maria di Cyr-Zosimo (ora Cersosimo in Basilicata) il monastero di S. Onofrio *quod est in pertinentia civitatis Nohae* (ora Noepoli), ed aggiungeva la facoltà *lignandi et sua armenta pascendi sine impedimento in omni alia pertinentia agri Nohae* (3). Era questo il dritto di compascuo portatoci da Rotari, ovvero un dritto di godere delle terre pascolatorie del Comune? Noi accettiamo la seconda versione, perchè nell' altro caso non vi sarebbe stato bisogno di concessione speciale, essendo in quei tempi sulle terre Longobarde un dritto generalmente ricevuto, il menare a pascere su qualunque campo aperto i propri animali, e perchè

(1) *Syllabus Graecarum Membranarum, N. 18.* La città di Troja fu fondata da **Basilio Bugiano** nel 1018 in prossimità dell'antica Eca, e le venne assegnato tutto il territorio di Arpi. Non passò guari, e su quelle terre sorse la città di Foggia, la quale si rese padrona di gran parte del territorio Trojano (**Cimaglia**, *ivi, pag. 86*).

(2) *Syllabus graecarum membranarum, N. 20.* Nello stesso anno però fu dispensato a titolo d'immunità il convento di S. Maria di Monte Arato dal pagamento dell'erbatico con altro diploma in cui si legge, *libere eius pecora iumentaque pabulentur ubicumque voluerint, nemine Trojanorum Vaccaritiensium... impediente, Syllabus, ivi, N. 28.*

(3) *Syllabus, ivi, N. 58.*

Cersosimo e Noepoli allora probabilmente non facevano parte de' dominii Longobardi. Simile donazione fu fatta nell'anno 1117 al Monastero di Cava da Guglielmo Grauremanil e sua madre del tempio di S. Pietro di Bragalla *cum casali et pertinentiis ut iumenta praedicti Monasterii Cavensis pabulentur et aquentur in omni agro Ursuli, quemadmodum iumenta dicti Ursuli* (1).

In un diploma del 1054 il Monastero di S. Nicola ebbe confermati certi dritti di proprietà, ricordandovisi l'istrumento, al quale aveano preso parte *omnes Monopolitae*, e si stabilì che il governo dello stesso Monastero doveva essere affidato a colui *quem monachi et cives omnes communi voto potiorem habuerint et selegerint* (2).

Con diploma del 1068 Roberto, Conte di Montescaglioso, donava alla Chiesa di Tricarico (in Basilicata) le due terre di Montemurro ed Armento *cum omnibus finibus suis... cum omnibus pertinentibus*. Vi sono descritti i confini in cui chiudesi tutto l'agro, comprese le possessioni pubbliche; e lo stesso Roberto con un altro diploma del 1070 confermò la precedente donazione *cum omnibus possessionibus*. Queste liberalità furono più tardi ricordate in una ordinanza di Guglielmo Giustiziere a dì 15 Febbraio 1085, conservandosi il Vescovo di Tricarico nelle dette possessioni (3).

---

(1) *Syllabus, ivi, N. 83.*

(2) *Syllabus, ivi, N. 42.*

(3) **Zavarrone**, *Esistenza e validità dei privilegii della Chiesa di Tricarico, pagina 9 a 15, Napoli 1749.* Ai tempi di qnesto scrittore ferveva la lite, se codesti diplomi esistevano davvero; ed egli si argomentò di sostenere l'affermativa. Non passò guari, ed il **Di Meo** si fece ad impugnarli (**Di Meo**, *Annali critico-diplomatici, Vol. 8., anni 1060, 1062, 1068, 1070, Napoli 1803*). Recentemente il **Racioppi** ne sostenne la verità (*Paralipomeni della Storia della denominazione di Basilicata, Cap. 6*). Senza entrare nel ginepraio delle osservazioni critiche esposte quinci e quindi, a noi basta ritenere, che quando pure fossero stati foggiati, egli è certo che dovè ciò avvenire in tempi assai prossimi alla loro data apparente, e dovè l'autore ritrarre le condizioni Storiche di quei tempi in modo da rendere verisimile l'inganno. E così il fatto delle possessioni dei Comuni di cui disponeva il loro Signore come di cosa propria, riesce provato, nonchè dai documenti veri, ma pure dai falsi o falsificati!

In Luglio 1110 Umbaldo signore di Petrulla fece donazione al Monastero di Banzi del casale Andreace, *casale Andriachi cum suis pertinentiis, cum terris, silvis et aquis, cum transitibus et exitibus suis omnibusque infra se habitis et contentis vassallis praesentibus, qui nunc ipsum casale inhabitant, et aliis venturis, qui futuris temporibus habere ibidem et recipere voluerint incolatum* (1).

Pare che Benevento abbia avuto sempre il suo patrimonio pubblico, gravato soltanto di alcuni pesi o tributi imposti da' Re Normanni, come l'erbatico, il terratico, le prestazioni di danaro e simili. Ciò risulta da un diploma di Re Ruggiero dell'anno 1137, con cui concedè la immunità da questi pesi a quella città ed ai cittadini (2).

65. Ma le migliori guarentigie del patrimonio comunale e il più ragionevole ordinamento della società si ebbe nel terzo periodo della dominazione Normanna, e propriamente dopo il 1130, quando Ruggiero prese corona e paludamento reale. Abbiamo spesso accennato, che la costituzione gagliarda e naturale dello Stato si trae dietro l'ordinato reggimento dei Comuni e la legittima tutela delle costoro proprietà. Quindi vedremo, che, fondata la Monarchia, Ruggiero si impose ai feudatarî, limitò i loro poteri, e privolli della giurisdizione. Non potè evocare tutte le città e terre ad uno stato ragionevole di rappresentanza cittadina, perchè vi erano le terre feudali, e non gli era dato far tavola rasa delle istituzioni feudali, che a quei tempi erano condizioni essenziali di Stato; però vietando ai feudatarî di alienare il feudo, li sommise al suo potere, ed assicurò ai cittadini l'esercizio degli usi civici; togliendo loro la giurisdizione ed istituendo il giustizierato, rese impossibili gli abusi; accordando privilegî alle città demaniali, le pose sotto la sua egida, e mantenne vivo il sentimento della rappresentanza locale.

(1) **Minieri Riccio**, *Saggio di codice diplomatico, Vol. I. N. 14.*

(2) **Falcone Beneventano**. *Chronicon, anno 1137.*

Nè questo solo. Poichè la salda costituzione dello Stato suppone completa indipendenza dalle Nazioni straniere, il fondatore della Monarchia si sciolse dalle pretese della Curia Romana, e costrinse anche gli Abati, i Vescovi e gli Arcivescovi a dipendere da lui, negando loro la giurisdizione, se non per quanto egli credeva concederne. A questo patto soltanto potè ricostituire discretamente i Comuni, e migliorare le condizioni dei popoli.

66. Ma è egli vero che la Monarchia Normanna non fu tributaria della Santa Sede? o si deve credere, come si è pur troppo ripetuto, che il regno era un feudo della Chiesa, e il Sovrano un vassallo?

Non sia il lettore impaziente di un breve indugio su questo argomento, perocchè avremo spesso a rilevare, che quante volte il Governo di Napoli ebbe la coscienza di dipendere da un altro Stato, ed anche dal Pontefice, stette sui trampoli, e non si potè dire gagliardamente costituito. Quindi gli abusi del clero, l' imperversare del feudo, la decadenza dei Comuni. Vedremo al contrario, che la coscienza della indipendenza di Stato produsse migliori frutti col ricondursi il clero e i feudatarii sotto l' impero della legge, e col far respirare i popoli.

E il faremo anche per un interesse meramente storico, essendo così opposte le opinioni degli scrittori, sulle relazioni tra i Normanni e la Santa Sede, che mal si può professare nna dottrina sicura.

Ma noi crediamo, che vero vassallaggio e vera concessione in feudo non vi fu prima degli Angioini, e che non meritano molta fede i documenti contrarii dei tempi Normanni, sui quali promettiamo di dimostrare le seguenti proposizioni:

1. I trattati e i giuramenti di fedeltà successero sempre dopo strepitose vittorie riportate dai Normanni, e mentre il Papa era loro prigione. Ond' è logico ritenere che non si sarebbero riconosciuti vassalli di un prigioniero, fuorchè nell' ordine strettamente religioso.

2. Altro è fedeltà giurata; altro è vassallaggio.

3. La investitura del Regno è diversa dalla concessione in feudo; la prima è per la grazia di Dio, in un ordine meramente spirituale e divino; la seconda è atto di dominio temporale e mondano.

4. L'omaggio del Re al Papa non era che conseguenza del giuramento di fedeltà e della investitura, mentre l'omaggio del vassallo costituiva una dichiarazione di dipendenza politica e civile verso il concedente o feudatario.

5. In diversi atti che verremo qui appresso ricordando, si parla di un censo da doversi pagare, ma nessun documento assicura che si fosse mai soddisfatto. E questo è argomento gravissimo per ritenere, che o quei diplomi sono apocrifi, o che si accettarono per scaltrimenti politici, ma non si ebbe mai determinazione salda di eseguirli.

Or volendo dimostrare queste proposizioni, cominciamo dal 1053.

Nell'anno 1053 i Normanni, minacciati da Papa Leone che comandava un esercito formidabile, e pretendeva far loro lasciare le terre conquistate, proposero da prima condizioni di pace e soggezione, offrendosi di ritenerle come ricevute dalla Chiesa, cui avrebbero corrisposto dei tributi. Al Muratori ed al De Blasiis parve, che i Normanni avessero voluto costituirsi vassalli della Chiesa, riconoscendo da lei in feudo gli Stati di cui erano già in possesso (1). Ma i cronisti Amato e Contratto, cui questi scrittori attingono, dissero che fu promesso alla Chiesa incenso e tributo, ritenendo quelle terre come ricevute *par la main de le Vicaire de l'Église,* quantunque sostenessero esserne stata data l'investitura dall'Imperatore; promisero *subiectionem servitiumque.... et terras beneficio ecclesiae gratiaque retinere se velle.* Il dritto della conquista, fondamento del dritto pubblico di quei tempi, la

(1) **Muratori**, *Annali d' Italia, anno 1053.* **De Blasiis**, *op. cit., Vol. 1. pag. 248.*

investitura vantata dalle mani dell'Imperatore, il proporre pagamento di tributi ed offerta d'incenso, il ritenere per una certa finzione come ottenute le terre per favore e grazia della Santa Sede, escludevano secondo le idee normanne il rapporto di vassallaggio e di feudalità, ma tendevano soltanto a rendere quella Nazione come semplice tributaria della Chiesa, non perchè si riconoscesse in lei un precedente dominio, ma per trattato di pace, e per mero ossequio consigliato dal sentimento religioso, tanto potente nell'animo di quei guerrieri, verso il capo della Chiesa. Le proposte furono respinte boriosamente; si venne alle armi, e Papa Leone rimase prigione. Dopo la guerra, dice il cronista Malaterra, Papa Leone concedette in feudo ai Normanni, per sè e loro eredi, non pure le terre conquistate, ma anche le altre che avrebbero indi acquistate in Calabria e in Sicilia; ma i più gravi storici tennero esser questa una fiaba (1). E noi aggiungiamo: se innanzi alla guerra i Normanni si offrirono soltanto tributarii e in uno stato di pura dipendenza morale, come avrebbero accettata la qualità di vassalli e feudatari della Chiesa, dopo una strepitosa vittoria? Il Gregorovius ci lascia indecisi sulla sua opinione, perocchè scrive che Leone « assolvette i Normanni dalla scomunica, ed è probabile che « promettesse di riconoscere i possedimenti venuti in loro « padronanza; la sua sconfitta pose il primo fondamento di « posteriori investiture feudali (2) ». E benchè riportasse dalla *Cronique de* ROBERT VISCARD la notizia che ad Unfredo fu conceduto *toute Puille et Calabre jusque à lo Faro*, non pertanto rimane dubbioso sulla natura de' patti, e dice che ci sono affatto ignoti (3). Noi ritenghiamo che un qualche trattato vi dovè essere, ma di solo riconoscimento politico della Potestà normanna, siccome anche oggi si usa dopo le stre-

(1) **Muratori**, *Anno 1054*. **Giannone**, *Lib. IX.* § *3*. **De Blasiis**, *ivi*, *Vol. 2. pag. 15 e 354*.

(2) **Gregorovius**, *Storia della Città di Roma, Vol. IV, p. 106, Venezia 1873.*

(3) **Gregorovius**, *ivi.*

pitose vittorie. Quando l' Austria rinunziò ai suoi dritti sul Veneto in favore di Napoleone III, il quale ne fece alla sua volta cessione all' Italia, non si compì un atto di concessione in feudo, ma si assicurarono i frutti della vittoria. E sebbene in quei tempi si credesse alla donazione di Costantino (la prima favola inventata a giustificare il potere temporale), non vi credevano, certo, i Normanni, cui piaceva piuttosto tenere gli acquisti dalla spada e dall' Imperatore. All' argomento del De Blasiis, di aver serbato silenzio i cronisti (per altro non tutti, come si è veduto), ne aggiungiamo altro più grave, cioè una lettera dello stesso Papa Leone, diretta all' Imperatore di Costantinopoli in gennaio del 1054 (1). In essa ei parlò dei Normanni come gente ladra, rabbiosa, empia e incapace di perdonare ad età, a stato ed a sesso. Indi ricordando i casi della guerra, soggiunse che, mentr' egli si argomentava dissuaderli dalle pertinaci pretese, e mentre dall' altro canto i Normanni promettevano simulatamente di sottomettersi *(omnem subiectionem ficte pollicentibus)*, repentinamente fecero impeto sull' esercito Pontificio. Quindi si raccomandava all' Imperatore, perchè avesse spedito un esercito a debellare i nemici della Chiesa, mostrando a pieno i suoi sentimenti bellicosi con queste parole: « *ab hac nostra intentione liberandae Cristianitatis non deficiemus, nec dabimus requiem temporibus nostris, nisi cum requie Ecclesiae periclitantis* ». É egli credibile, che, con questa disposizione d' animo, si sarebbe deciso a dare in feudo ai Normanni tutti quei beni? E si arroge, che in quella lettera il Papa ricordò la donazione di Costantino, invitando l' Imperatore a volerlo aiutare nel ricuperare le terre della S. Sede *(recuperare retinere et defendere)*, e non trovò una sola protesta contro la concessione strappatagli dalla forza delle armi. Sarebbe stato tanto naturale il dire che, se una con-

---

(1) **Baronio**, *Annales Ecclesiastici, Tom. 17, Annus 1054.*

cessione si opponeva, dovea tenersi travagliata dal vizio della violenza; chè il non vederne far motto, costringe a ritenere non esservi stato altro che un semplice riconoscimento della conquista.

È certo invece che nell' anno 1059 ebbe luogo un trattato di alleanza fra Roberto Guiscardo e Papa Nicolò II, mercè cui fu data l' investitura Pontificia a Roberto; e questi si obbligò a dipendere dalla Chiesa, e difenderla contro tutti i nemici. Due formole del giuramento di Roberto furono trovate negli Archivii Vaticani; in una si parla di un censo da doversi pagare annualmente, cioè, per ogni iugero di terreno 12 denari di Pavia; ma nell'altra non se ne fa menzione. Il Baronio notò la differenza, e disse che l' una era *de canone solvendo*, e l' altra *de fidelitate* (1). Il Muratori pensò, che Roberto si fosse a ciò determinato per l' antica fede, non ancora scossa in quei tempi, della donazione di Costantino (2).

Il Gregorovius non ne dubitò (3). Ma il De Blasiis ha egregiamente dimostrata la falsità della prima formola, conchiudendo che la investitura fu fatta per ragione religiosa, e forse voluta dallo stesso Guiscardo, per legittimare il suo possesso (4). Egli è certo che il territorio posseduto da Guiscardo non fu mai misurato per determinare la quantità del censo, ne fu mai pagato un solo denaro, a differenza di

---

(1) **Baronio**, *ivi, anno 1059.*

(2) **Muratori**, *ivi, anno 1059.*

(3) **Gregorovius**, *ivi, p. 143.*

(4) **De Blasiis**, *ivi. Vol. 2., pag. 52 a 58, 351 e seg.* Un altro dubbio solleva il **Di Meo**; ed è, per qual motivo in questi due documenti Roberto assume la Dignità di *Dux Apuliae et Calabriae* (il che troverebbe riscontro nel detto di **Guglielmo Pugliese**, che nel Concilio di Melfi gli fu dato questo titolo dal Papa); quando molti altri Cronisti affermano, che solo nel 1060, dopo la presa di Reggio, tutti i suoi Baroni in pubblico consiglio ritennero per sè la dignità di Conti, e decretarono a lui quella di Duca. A risolvere il dubbio, crede che questa dignità gli fu conceduta nel Concilio di Melfi, ma che solo dopo la presa di Reggio, venne riconosciuto e proclamato per tale dai suoi militi. (**Di Meo**, *Annali, anno 1059).*

quello che poscia fecero gli Angioini, sempre richiesti di soddisfarlo; or la mancanza di qualunque tentativo di esecuzione è già per sè stessa una prova convincente della inesistenza del dritto. Una protesta, una domanda, un invito avrebbe dovuto esservi; ma tutto mancò. Nè mi fa peso l'autorità degli scrittori che tennero il contrario, perchè in buona fede credettero a' Registri Vaticani. Un giuramento vi fu con la formola d'uso, *fidelis ero,* ma questa formola usavasi nonchè nelle investiture feudali, anche nei conferimenti di rettorato di un *patrimonium* (1).

Venne la volta di Gregorio VII. Questo Papa dai forti propositi, ebbe costantemente due scopi, rialzare la dignità della Chiesa, afforzando il potere temporale, e combattere la prevalenza dell' Impero Germanico. Con queste idee non poteva soffermarsi innanzi a Roberto Guiscardo, che, riducendo ad unità i Normanni, tendeva a fondare quel Regno, di cui Ruggiero ebbe poscia il vanto.

Nell'anno 1073 corse voce in Roma, che Roberto fosse morto; e subito Gregorio, dirigendosi alla creduta vedova, le ricordò i dritti della Chiesa, incitandola a persuadere il figlio, perchè domandasse una seconda investitura di quelle terre, che Roberto avea ricevute dalla Chiesa, prestando giuramento di fedeltà (2). Ma Roberto era ancor vivo; e le parole di dolore, scritte per la sua creduta morte, si volsero subito in voci di scomunica. Aveva il Papa riscosso da Landolfo VI di Benevento e dal Principe di Capua giuramento di vassallaggio; lo chiese pure al Guiscardo, ma costui si rifiutò: « il vincitore di Sicilia si scansò di ricevere in feu-
» do dal Papa quelle terre che egli già possedeva per pro-
» pria conquista. . . . non giurò dunque vassallaggio (3) ».
Quindi nel Concilio, tenutosi in Roma il 1074, Roberto

(1) V. **Gregorovius**, *ivi.*
(2) **Amato**, riportato dal **De Blasiis**, *ivi, Vol. 2, pag. 177 e 341.*
(3) **Gregorovius**, *ivi, pag. 204.*

fu scomunicato, reputandosi infesto e perturbatore dei dritti della Chiesa (1). Ma da una lettera, che il Papa diresse poco dopo ad Erlembaldo Milanese, torna chiaro, come dolevasi, che i Normanni *meditabantur fieri unum;* ed il chiarissimo De Blasiis scrive con ragione così: « le discussioni Normanne erano incitate dalla Curia Papale, per opporsi ad una » temuta unità, nella quale si delineavano gli ambiziosi di» segni di Roberto. Mantenere l'Italia del mezzodì divisa in » piccole signorie gareggianti; perpetuare l'emulazione tra » il Principato di Capua ed il Ducato di Puglia; fra i Lon» gobardi degli Abbruzzi, di Benevento e di Salerno, ed i » Normanni; costituire arbitra di quelle paci l'Autorità del» l'Apostolica Sede, era il segreto scopo che proponevasi il » Papa. E poichè le mire del Guiscardo si volgevano a com» piere le conquiste, riunendole in un dominio, in entrambi » essendo la medesima sagacia e la medesima ostinazione, » difficile troppo diveniva il concordarsi (2) ».

Ma la fortuna di Gregorio volse a peggio; l'impero Germanico gli si rivoltò; vennero meno gli aiuti di Matilde, talchè vide la necessità di avvicinarsi al Guiscardo. Costui da altra parte fu dispostissimo alla pace per meglio consolidare i suoi dominii, e domandò l'assoluzione dalla scomunica (3), ripetendo il giuramento di fedeltà e l'obbligo del pagamento del censo di dodici denari di Pavia annualmente per ogni iugero di terra (4). Ma sussistono anche qui i dubbii indicati precedentemente; e se il lettore si è persuaso della falsità del documento del 1059, non crederà certemente esser vero quest'altro, che pur non si sa bene se si fosse fatto

---

(1) **Baronio** — *Anno 1074.*
(2) **De Blasiis**, *ivi, Vol., 2. pag. 180.*
(3) **De Blasiis**, *ivi, Vol. 2. pag. 205 e seg.*
(4) **Baronio**, *anno 1080.*

nell'anno 1080, come riferiscono il Baronio ed il Mansi, ovvero qualche anno prima, come pensa il Pagi (1).

Senza venir ricordando i casi posteriori alla morte del Guiscardo, vediamo in qual maniera si comportò Ruggiero, il fondatore della Monarchia, verso la Chiesa Romana.

Nell'anno 1128 Papa Onorio, dispiaciuto che Ruggiero avesse assunto il titolo di Duca di Puglia, *cuius investitura et hominium sibi praedecessorum suorum iure legittimo pertinebat* (2), convocò diversi Baroni e Principi, e li spinse ad una crociata. Ma Ruggiero prese tanto indugio che, stanchi, si sbandarono, ed indi venne a patti in Benevento col Papa, cui *ligium dominium fecit et iuramentum praestitit, et ab eo in ponte, qui est super Sabatum* (fiume Calore), *per vexillum de Ducatu Apuliae investitus est* (3). Ma da queste parole del cronista non si deve conchiudere, come fece subito il Gregorovius, che *ricevette in feudo il Ducato delle Puglie e delle Calabrie* (4). Il dominio di cui parlava il cronista non era altro, che quello ritenuto a base della creduta donazione di Costantino, l'omaggio e l'investitura erano altrettante solennità molto ordinarie in quei tempi, e spesso senza ragione di padronanza. Quando si vogliono determinare i rapporti tra due poteri fermamente stabiliti, non deve rilevarsi soltanto il pensiero di una delle parti, ma cercarsi l'accordo ultimo in cui le due volontà si sono incontrate. Ebbene Ruggiero non riconobbe il dominio della Chiesa, non si obbligò a pagare un tributo annuo, non ne pagò giammai. Dunque dalle parole del Cronista noi crediamo non potersi altro dedurre, che la prova di un trattato col quale fu

---

(1) **Pagi** e **Mansi**, *note al Baronio. Il* **Di Meo** combatte il **Pagi**, e sostiene che Gregorio avesse ricevuto l'omaggio di Roberto; ma in quanto al censo dei 12 denari, non trova altra testimonianza che la Collezione dei Concili. (**Di Meo**, *Annali, anno 1080).*

(2) **Romualdo Salernitano**, *Chronicon ad annum 1128.*

(3) **Romualdo**, *ivi.*

(4) **Gregorovius**, *ivi, pag. 470.*

promessa al Pontefice devozione e fedeltà, ma non dipendenza feudale e pecuniaria.

Ci ha una Bolla, riportata dal Baronio all'anno 1130, con la quale Papa Anacleto, investendo Ruggiero della Corona di Sicilia, Calabria e Puglia, conchiudeva: « *In censum autem......... videlicet sexcentos schifatos, quos annis singulis Romanae Ecclesiae persolvere debes,* SI REQUISITUS FUERIS; *quod si requisitus non fueris, facta requisitione persolvas, nulla de non soluta habita occasione.* Gravemente si disputa sull' autenticità di questa Bolla; e gli argomenti, che si possano addurre per ismentirla, sono i seguenti:

1. Nel testo della bolla si parla di concessioni fatte precedentemente dallo stesso Papa Anacleto ai Normanni; e la Storia non ne ricorda alcuna (1);

2. Nel medesimo testo si parla di un Roberto, figlio di Roberto Guiscardo; e costui non n' ebbe di quel nome (2);

3. Non si sa per qual motivo sarebbesi cambiato il censo di dodici denari di Pavia, per ogni iugero di terra, in seicento schifati.

Ma noi anche a voler tenere genuina quella Bolla, diciamo ch' essa non rivela nettamente l' indole del feudo o dell' enfiteusi, perchè il pagamento dovea dipendere dalla richiesta; e qualora questa non si fosse fatta, il censo non sarebbe dovuto. Nè Ruggiero avrebbe mai riconosciuto come ricevute dalla Chiesa direttamente quelle terre, che gli spettavano per dritto proprio; onde rifiutò al Papa l'omaggio. Pregato più volte perchè *de more* HOMINIUM *faceret*, accortamente se ne sottrasse *utpote vir astutus et sapiens et praecavens in futurum ab ejus se colloquio et aspectu subtraxit* (3). Era accorto, era savio, antiveniva il futuro; e non voleva com-

(1) **De Blasiis**, *Vol. 3; pag. 201, nota 2.*

(2) **De Blasiis**, *ivi.* Quest'autore però non piglia un partito sicuro, e pare che ritenga soltanto alterato il testo della bolla.

(3) **Romualdo Salernitano**, *ad ann. 1130.*

promettersi con discorsi e con dichiarazioni di fedeltà. E sebbene Falcone Beneventano ricordasse un abboccamento fra il Papa e Ruggiero in Avellino, con promessa che quegli lo avrebbe coronato in Sicilia, onde gli mandò poi un Cardinale a quest' uopo (1), il fatto non sarà certamente spiegato che con lo spirito dei tempi. Nessun atto importante era dato compiersi allora, senza cerimonie religiose; e la cerimonia della coronazione non potea non farsi con grande apparato di culto, siccome lo descrisse Alessandro di Telese (2). Nè la parola *concessione* che si legge nella Bolla (se pur vera) indica da parte di Ruggiero la ricognizione di un dominio eminente nella Chiesa, più che non la intesero così i Comuni Lombardi, quando lessero nel trattato di Costanza che *Federico I. concedeva loro bonas consuetudines*, quelle consuetudini e franchigie di cui erano già in possesso.

Ma la più gran prova d' indipendenza di Stato si raccoglie da quanto successe nell' anno 1139, nei rapporti fra il Re e Papa Innocenzo II, poichè i precedenti atti erano inefficaci, essendosi compiuti con Anacleto che tutti reputarono scismatico.

Quest' altro Papa intimò guerra a Ruggiero; ma cadde in un' imboscata presso S. Germano e fu fatto prigioniero. Ed il Re, seguendo il costume dei suoi maggiori, nè parendogli di dover offendere il sentimento religioso de'suoi popoli, fu sollecito a chiedergli perdono, a gettarglisi a' piedi, a promettergli fedeltà. Era la forza vincitrice delle armi e del dritto che si prostrava innanzi alla forza già vinta del Papato, sol perchè questa rappresentava una forza maggiore — quella indomata della coscienza Religiosa dei tempi! *Continuo per Evangelia firmaverunt Beato Petro, et Innocentio Papae*,

---

(1) **Falcone Beneventano**, *ad ann. 1130.* Molti altri cronisti parlano pure di questo accordo (**De Blasiis**, *ivi, pag. 204).*

(2) **Alessandro di Telese**, *De rebus gestis Rogerii, Lib. 2:, Cap. 1 a 4.*

eiusque successoribus canonice intrantibus fidelitatem, caeteraque quae conscripta sunt. Regi vero Rogerio statim Siciliae Regnum donavit. Questo e non altro scrive Falcone Beneventano (1). Giuramento di fedeltà, aiuto e difesa del Papa da una parte; investitura del Regno dall'altra. Ma vi fu desso l'obbligo del pagamento di un censo? Falcone non lo dice, nè si saprebbe sospettarlo sotto le parole « *caetera quae conscripta sunt* » senza forzarne il significato, perchè in nessun altro luogo il cronista ne fece cenno, e pare che intendesse parlare della devozione e sottomissione promessa agli ordini della Chiesa. E Romualdo Salernitano dice le medesime cose, nè più, nè meno, con le seguenti parole: *Dominus Papa..... Regem in gratiam recepit, et recepto ab eo sacramento et hominio, ipsum per vexillum de Regno Siciliae et Ducatu Apuliae investivit* (2). Giuramento, omaggio ed investitura; non censo, nè vassallaggio. Nè l'anonimo Cassinese, nè quello di Fossa-Nova dicono altro (3). Anzi questo ultimo dice, *captus est Papa cum multis, et facta est redemptio tacenda.* La cronaca di Cava è rasa proprio là dove dovrebbe dir qualche cosa (4). Ottone di Frisinga dice che Ruggiero *extorsit* il diploma (5); e noi lo crediamo, se mai ce ne fu alcuno, poichè il *vae victis* fu sempre una terribile e dolorosa verità.

Ma questo diploma fu redatto propriamente nei termini che riporta il cardinale Baronio? Iddio perdoni a quest'illustre Prelato l'aver falsificato le parole di Falcone, là dove riportandole in corsivo, aggiunge tanto da poter giustificare una sua nota marginale, che dice: *Rogerius proditorie capit Innocentium* (6). Ma la critica non può aggiu-

(1) **Falcone**, *ad annum 1139.*

(2) **Romualdo Salernitano**, *pag. 13, edizione di Del Re.*

(3) Nella stessa edizione di Del Re, p. 466 e 509.

(4) **Di Meo**, *Annali.*

(5) **Di Meo**, *ivi.*

(6) Riportiamo qui le parole di Falcone, e quelle trascritte dal Baronio, perchè si vegga l'alterazione:

Falcone — Cumque praefatus Rex Apostolicum illum urbe egressum persensit, le

stargli fede, quando pur ritenendo che fu estorto il diploma, ce lo trascrive da un Codice della Basilica di S. Pietro in Vaticano, con le seguenti parole, fra le altre: *Census autem, sicut statutum est, idest sexcentorum scheifatorum, a te tuisque heredibus nobis nostrisque successoribus, singulis annis reddatur, nisi forte impedimentum interveniat; removente vero te impedimentum, nihilominus persolvetur* (1). Nessuna prova si può addurre della sincerità di questo documento, e noi teniamo che il Baronio in buona fede copiò da qualche carta non solo il diploma, ma anche quella parte falsificata della cronaca di Falcone, senza pigliarsi la pena di verificarla, e perciò cadde in errore. E tanto ciò è vero, che il Pagi gli rimproverò di aver omesse molte altre cose narrate da Falcone, e per lui trascritte in nota. In conseguenza si può ritenere che un ignoto falsificatore trasse in inganno il Baronio, facendogli credere che quelle fossero le identiche parole di Falcone, sino a scriverle in carattere corsivo (2); e quando pure non si fosse avuta la intenzione di alterarle, si ebbe al certo quella di falsare la storia, perchè le trattative non furono dolose, ma onestamente

---

gatos suos praedicto Apostolico de pace mandavit, et voluntatem Apostolici, et petitionem pollicetur perficere. Apostolicus autem legatos Regis honeste accipiens, Cardinales duos ad Regem ipsum transmisit, pacis, et dilectionis firmamentum describens, et ut ad civitatem Sancti Germani Rex ipse festinaret. Quid multa? Cardinales illos Rex ille diligenter et honeste accipiens, civitatem Troianam, quam obsidebat, dimisit, et cursu rapido ad praedictum Apostolicum cum Duce filio suo, et exercitibus suis festinat; continuo per Legatos suos ab utraque parte de pacis foedere interlocuti sunt... Dux autem Regis filius, mille fere equites accipiens, sic Apostolicum discendentem deprehendens, insidiis constitutis, super Apostolici milites insilivit, qui potentiam et insidias sentientes, terga vertentes, fugam petunt ecc.

Baronio — Apostolicus... nuntios pacis sed dolosos suscepit a Rogerio, et alios ipse ad Rogerium sincere legavit. Cum autem Pontifex id in primis satageret, ut Roberto Principi Capuanus Principatus redderetur, et ille negaret se facturum; idem Rogerius insidians Pontifici, clam filium misit cum equitibus mille, qui Pontificem e loco in alium transmigrantem a tergo invaderet, atque aggressum captivum duceret.

(1) **Baronio**, *ad annum 1039.*

(2) **Di Meo**, *Annali.*

condotte da ambo le parti, e la imboscata fu stratagemma di guerra, non tradimento e prodizione.

Da tutto ciò apparisce, che Re Ruggiero ebbe il supremo disegno di formare uno Stato Nazionale, a reggimento Monarchico, e vi riuscì. Sotto lui e i suoi successori, nè risulta che si fosse pagato alcun censo, nè che la libertà dello Stato fosse rimasta menomamente offesa dalla Santa Sede, come potere temporale (1).

67. Ora che cosa egli fece rispetto ai Comuni ed al feudo? Siamo noi sicuri di trovare col risorgimento dello Stato anche quello delle rappresentanze comunali? Purchè non si voglia dare in esagerazioni, noi troveremo la ripruova del principio, che col lento progredire della forza di Stato si venne lentamente a comporre anche il reggimento dei Comuni, per quanto, s'intende, il comportava la ragione dei tempi.

Tre furono le vie per le quali si manifestò l'azione dello Stato rispetto ai Comuni, cioè la limitazione del feudo, la creazione delle città di demanio, e la retta costituzione degli ordini giudiziarii.

Ne parleremo distintamente.

Limitazione del feudo. Abbiamo veduto precedentemente quello che fece Ruggiero nel 1130 per affermare il suo dritto di superiorità sui Baroni, Conti ed Ecclesiastici. Ma ciò non bastava; nel 1140 convocò un' assemblea generale in Ariano, ed ivi presentossi come il solo padrone e moderatore delle Regalie (2). E fu in quella occasione che pubblicò la tanto celebre costituzione *Scire volumus*, con la quale proibì l'alienazione di tutto ciò, che avrebbe potuto costituire una Re-

(1) Vedremo come spesso la Santa Sede pretese di esercitare nel Regno la tutela di dritto feudale, nella minorità od assenza del Principe. Ma sotto i Normanni fu vano pensiero, poichè Ruggiero crebbe sotto la tutela e la reggenza di sua madre Adelasia, e Guglielmo I. lasciò il baliato del Regno a sua moglie assistita da un Consiglio di reggenza (Cons. Pertile, *ivi. Vol. 2., pag. 292*).

(2) Pecchia, *Storia Civile e Politica del Regno di Napoli, Lib. 2., Cap. 18.*

galia, e segnatamente i feudi, le baronie, gli arcivescovadi e le abbazie. Avea imposto ai suoi feudatarii di rispettare la giustizia; volle aggiungere l'obbligo di non alienare ciò, che tenevano da parte del Re. Prima della costituzione della Monarchia, i feudi erano nel regno, come nel resto d'Italia, tanti piccoli Stati composti al più nereggiante dispotismo, e senza che i popoli avessero avuto mai voce libera e temuta. Ma come sorse il concetto di uno Stato nazionale, l'antica istituzione venne disciplinandosi, ed i feudatarii si dissero padroni del solo dominio utile del feudo. La giurisdizione, il dritto di eleggere i Magistrati e la disposizione delle cose del Comune non fecero più parte del feudo.

Abbiamo notato nel Capitolo precedente, che non pare esatta l'asserzione di Gabriele Rosa, come il feudo avesse potuto giovare alla civiltà, quando spezzò lo Stato in molte piccole tirannie. Verso i popoli il Barone era di un peso intollerabile; abusi, dritti, inframmettenza nelle cose più sacre dell'individuo e della famiglia, tutto concorreva a schiacciare la libertà, o che la concessione fosse vitalizia, o che fosse diventata ereditaria. Con Ruggiero però le sorti piegarono in meglio. Disciplinandosi il feudo, riconoscendosi nel feudatario soltanto il dominio utile. e negandoglisi la facoltà di disporre della cosa feudale senza la venia del Sovrano, si venne ricomponendo l'ordine sociale. Il re divenne, quale doveva essere, il capo supremo dello Stato, e fece sentire ai grandi del Regno che avevano anch'essi un Sovrano, da cui potevano essere richiamati all'adempimento dei loro doveri, al rispetto dei dritti dei cittadini. Re Ruggiero adunque, imponendosi a tutti, fece veramente dare un passo alla civiltà, cavandola fuori dal caos dei molti poteri irresponsabili dei feudatarii.

Ed i Comuni se ne giovarono in due modi; da un lato furono più tranquilli per la limitazione e correzione del feudalismo; dall'altro furono meglio assicurati gli usi civici, ri-

flutandosi il dritto di disporne a sua posta al possessore del feudo.

Costituzione delle città demaniali. Dai Normanni in poi ebbe luogo la distinzione tra le terre del Regio Demanio e quelle feudali. Le prime ebbero sempre o quasi sempre le loro consuetudini o statuti legalmente riconosciuti, ed un sistema di rappresentanza cittadina, più o meno completo, consistendo in ciò appunto le franchigie o privilegii che loro si concedevano. Le seconde erano a discrezione dei feudatarii; avevano talvolta i loro statuti ed ordinamenti municipali, sotto la forma di capitolazioni, ma per lo più vivevano a partecipazione diretta nei pubblici negozii, ed oltre il Sindaco, nessun corpo rappresentativo vi avea, che rimanesse a tutela del Comune contro il feudatario.

Le città demaniali avevano voce nelle assemblee: onde il Cimaglia scrisse così: « se le città ebbero sin dalla crea-
» zione del Regno voce nel parlamento, uopo fu che aves-
» sero già corpo legittimo ed una propria intrinseca giuri-
» sdizione, giacchè tale esser dovea la loro caratteristica,
» per ottenere voce nel parlamento..... I Deputati delle città
» al parlamento eleggevansi da ciascuna città nei loro par-
» ticolari comizii..... E per conseguenza ebbero queste la loro
» particolare Repubblica dotata del proprio patrimonio, e
» di quella giurisdizione che bisognasse per poter *consiste-*
« *re* » (1).

Come si nominavano gli amministratori nel Comune? Come se ne garantiva il patrimonio? Questo non è ben certo; spesso i feudatarii e Conti alienavano o donavano, come cose proprie, quelle del Comune; altre volte i cittadini stessi contrattavano, tocchi da un certo risveglio, e per una certa vita nuova che cominciava a circolare, mostrandosi qua e là.

---

(1) **Cimaglia**, *ivi*, *pag. 40.* — Ad altri è sembrato che l' ammessione dei deputati dei Comuni nel parlamento si dovesse attribuire a Federico II. (Consulta **Del Vecchio**, *La legislazione di Federico II.*, *pag. 55*).

Non apparve però un sistema compiuto ed ordinato sull'amministrazione civile dei Comuni. Nell'anno 1139 Ruggiero Duca di Puglia, figlio di Re Ruggiero, riconoscendo i dritti dell'arcivescovado di Trani, concesse carta di franchigia alla città, confermandole *honorabilem libertatem......* e soggiunse, *de legibus et consuetudinibus suis nec traham, nec trahere faciam* (1). Nell'anno 1140 Re Rnggiero, entrato in Napoli, trattò *cum civibus Neapolitanis vocatis de libertate civitatis* (2). E non costituì feudi, ma assegnò soltanto a ciascun cavaliere cinque moggia di terra e cinque coloni, promettendo maggiori doni, se la vita gli bastasse (3). Il Pecchia crede che questa libertà ed immunità conceduta a Napoli, si potesse ritenere identica a quella ch' ebbe Messina dallo stesso Re, cioè esenzione di pesi, elezione dei giudici minori, e conservazione dell' istituto dei Decurioni per il governo del patrimonio della città (4). Il diploma che riguarda Messina, fu pubblicato dal Buonfiglio, ed indi dal Pecchia, e vi si legge data alla città piena potestà Regia nel disporre delle cose comuni e pubbliche, ricordandovisi ancora il *consilium civitatis*, al quale doveano intervenire *straticotus*, *iudices*, *caeterique officiales* et CIVES, sotto pena di essere multati dal Consiglio medesimo, il quale non poteva essere altro che il pubblico parlamento, a cui rimaneva commessa la trattazione degli affari pubblici di maggior rilievo (5). In quel torno medesimo di tempo conquistò la Puglia, e s'impadronì di molte cittá, fra cui Bari, la quale rimase nell'integro godimento delle proprie consuetudini, con facoltà di eleggersi i proprii rappresentanti (6). A Napoli, a Messina,

---

(1) **Prologo**, *Le carte che si conservano nell' Archivio del Capitolo di Trani, pagina 95, Barletta 1877.*

(2) **Falcone**, *ivi, anno 1140.*

(3) **Falcone**, *ivi, ivi.*

(4) **Pecchia**, *ivi, Lib. 2., Cap. 26*

(5) **Pecchia**, *ivi, Libro 2., Cap. 26.*

(6) **Grimaldi**, *opera citata, Lib. 5., N. 108.* — **Petroni**, *Prefazione al testo delle*

a Bari ed altrove lasciò ai cittadini la scelta dei Decurioni pel governo della città; riservò a sè solo il provvedere all'amministrazione della giustizia (1).

Troviamo anche che lo stesso Re conferì a Guido, Vescovo di Teramo, in premio di aver riedificata la Città incendiata e distrutta dal Conte Roberto Loretello, il principato della stessa Città, e col potere di confermare *iudices rectoresque civitatis, recipiens ab ipsis fidelitatis iuramentum* (2). Ed il Vescovo rilasciò la carta di franchigia, secondo l'uso di quei tempi, concedendo al popolo la facoltà di eleggersi i giudici e gli amministratori.

Nell'anno 1171 vi fu contesa tra i Comuni di Sessa e Teano intorno a cert'acqua, che si diceva furtivamente presa dai cittadini di Sessa, a danno del Comune di Teano, cui apparteneva da tempo immemorabile. I due Comuni furono rappresentati innanzi alla Magna Curia dal rispettivo Vescovo *cum iudicibus, militibus et civibus quampluribus* (3). Il concorso dei cittadini rafforzava quella pallida rappresentanza che aveano assunto il Vescovo, i Giudici e i Militi.

Nè questo concorso mancava in diverse altre circostanze, come quando si dovea concedere un privilegio, o fare un trattato. Napoli concedè il 9 Maggio 1190 un amplissimo privilegio a tutti gli abitanti della costiera di Amalfi, di esercitare la mercatura liberamente, ed eleggersi i consoli: rilasciarono queste diploma *Consules, Comestabuli, Milites et universus populus egregiae civitatis Neapolis* (4).

L'Università di Ravello nella costiera di Amalfi ebbe bisogno di denaro per soddisfare alcune contribuzioni all'E-

---

consuetudini Baresi, Napoli 1860 — Questo fatto è ricordato nello stesso proemio con le parole — *quas* (consuetudines) *Dicus Rogerius... laudavit et servavit illesas.*

(1) **Grimaldi**, *ivi, Num. 154.*

(2) **Ughelli**, *Opus singulare, fol. 319 e 394.*

(3) **Pecchia**, *opera citata, Lib. 2. Cap. 30.*

(4) **Matteo Camera**, *Memorie Storico-diplomatiche dell' antica Città e Ducato di Amalfi, Vol. 1., p. 370.*

rario, e per lei si rivolsero al Vescovo quaranta cittadini patrizii, nel fine di avere molte argenterie del Vescovado e delle Chiese, a patto di farne la restituzione. Dal tenore dell'istrumento del 15 agosto 1195, si rileva che non fu la città che tolse a mutuo l'argento, come ritiene il Camera, ma quei quaranta cittadini, *qui nomine Universitatis mutuo acceperunt* (1).

Costituzione degli ordini giudiziarii. — Si sa che quando una Monarchia viene costituendosi sopra basi salde, l'amministrazione della giustizia e di ogni altro pubblico potere non può essere esercitata che in nome del Re. E questo fece Ruggiero con diversi atti. Era ancor Duca, allorquando convocati in Melfi gli ottimati della Puglia, impose loro di mantenersi in pace, non avendo essi il dritto di guerra, e pretese il giuramento, perchè, adoperandosi per la pace pubblica, non proteggessero i ladri; e se qualcuno ne venisse loro dato di scovrire, senza giudicarlo da sè, sarebbe stato rimesso pel relativo giudizio alla Corte Ducale nel luogo da esso Duca stabilito, *curiae suae, in loco a se constituto, ut iustitia ex eo fieret, praesentarent* (2). Richiamò adunque la giurisdizione penale a sè ed alla sua Curia, negandola ai feudatarii. Più tardi costituì i giustizieri in ogni Provincia e ne terremo proposito di qui a poco. Ma quella stessa costituzione che comincia con le parole *Scire volumus*, e che a buon dritto è reputata fondamentale per la Monarchia Normanna, richiamò più solennemente la giurisdizione allo Stato, avendo notato il Pecchia che fra le regalie si dovevano comprendere anche le giurisdizioui; onde da allora in poi cessarono di eleggersi le autorità giudiziarie da qualunque persona che non fosse il Re; ad eccezione dei Baiuli, che erano incaricati di amministrare in affari minimi la giustizia nei

(1) Camera, *ivi, pag. 374.*
(2) Telese, *ivi. Lib. 1. Cap. 21,*

Comuni. Codesti Baiuli erano scelti dal feudatario nelle sue terre, intendendosi accordata questa facoltà con le parole che si usavano nei diplomi, di essersi conceduto il *bancum iustitiae;* ma nelle terre e nelle città Demaniali era riservata codesta elezione al Camerario, tranne in alcune, ove era conservata al popolo per ispeciale privilegio (1). Onde risulterebbe che a differenza del sistema Romano, secondo il quale i *Duumviri* erano scelti dal popolo, ed essi alla loro volta eleggevano i Decurioni, il fondatore della dinastia Normanna avrebbe avocata a sè la facoltà di scegliere i Magistrati, tranne i Baiuli; al popolo sarebbe rimasta la nomina diretta dei proprii amministratori.

È notevole che talvolta i Normanni diedero in feudo la città con tutte le pertinenze, e tal' altra gli oppidi e casali separatamente da quella. Ciò produsse lo smembramento dell'antico sodalizio che esisteva tra città e terre del contado, e costituiva un rapporto di dipendenza, siccome vedemmo nello studio degli ordinamenti Municipali di Roma. E di qui avvenne che mentre prima i piccoli centri ricevevano i loro Magistrati ed Ufficiali dalla città che sedeva Regina fra loro, da indi in poi (meno qualche privilegio) cominciarono a riceverli direttamente dal Camerario, ovvero dal Feudatario, e se qualche volta ne facevano essi la elezione, doveva questa essere approvata dall' uno o dall'altro (2).

Per verità disposizioni così esplicite non si trovano nella legislazione Normanna, ma se ne raccolgono le prove da diverse costituzioni di Federico II, le quali non furono che uno svolgimento più ampio dei princìpii posti nella legislazione Normanna.

---

(1) **Pecchia**, *ivi*, *Cap. 18 a 24.* Anche i Notai, come i giudici a contratti, furono, nelle terre demaniali, di elezione del Camerario o del giustiziere, per disposizione del dritto pubblico Normanno, come si deduce dalla Costituzione di Federico II. *in loci Demanii nostri*, che immutando, richiamò a sè il dritto di nomina e ne fece una regalia (V. **Pasquali**, *Codicis Paschalini pronotariatus officio libri quatuor. Lib. 3 § 8. n. 13. 14 e 15).*

(2) **Pecchia**, *ivi.* **Cimaglia**, *opera citata pag. 35.*

I tempi del gran Ruggiero erano più prossimi alla barbarie del Medio-Evo, e dovettero risentire di quella selvatichezza che è propria dei tempi barbari; irti e confusi di rapporti intricati. Non vi fu netta determinazione di principii; vi fu solamente la base dei più compiuti ordinamenti avvenire. Difatti nella costituzione di Federico *cum satis* leggesi che, essendosi provveduto sufficientemente all' amministrazione della giustizia, non sarebbe stato più possibile tollerare che le università avessero scelti i loro Podestà, Consoli, o Rettori per l' esercizio della giurisdizione, bastando a quest' uopo i Giustizieri, i Camerarii, i Baiuli ed i Giudici eletti dal Governo, e ciò sotto pena di *desolazione perpetua* per la università, e di morte per gli Eletti (1). Con questa legge Federico II. affermò la propria Sovranità, ma non innovò, siccome rilevasi dalle parole *usurpationem illicitam quae in quibusdam partibus Regni nostri invaluit abolentes*. Era un' usurpazione; dunque opponevasi al dritto precedente. In alcune parti aveva luogo codesto abuso; dunque in altre si obbediva allo spirito della legislazione Normanna. Già nell'anno 1133 Re Ruggiero *pro conservanda pace Camerarios et Iustitiarios per totam terram instituit; malas consuetudines de medio abstulit* (2), e Re Guglielmo I proclamò il principio che nessun giustiziere potesse delegare la sua giurisdizione a chicchessia, come quella che derivava direttamente dal Sovrano (3). Aveva egli principalmente i poteri giudiziarii, ma con essi erano confusi anche i poteri amministrativi e finanziarii nella medesima persona, a somiglianza di ciò che altri Normanni fecero in Inghilterra, allorchè se ne resero padroni. « Lo sceriffo era il più alto impiegato reale della Contea; capitano di guerra e di ca-

(1) *Constitut. cum satis.*

(2) *Chronicon* **Romualdi Salernitani**, *an. 1133.*

(3) *Constitutiones Lib. 1. tit. 59.* (V. **Grimaldi**, *Storia delle Leggi e Magistrati del Regno di Napoli, Lib. 5. N. 109, 159 e 160*).

stello; amministrava i beni; era supremo impiegato di finanza e rendeva giustizia (1) ».

Dalle notizie fin qui raccolte si conchiude che i Normanni favorirono per un pezzo le libertà, e poi le conculcarono, elevandosi gradatamente alla formazione della Monarchia. Mentre i Comuni dell' alta e della media Italia rimasero enti politici, e non rientrarono nella loro orbita naturale per non essersi ivi formato lo Stato, nel mezzogiorno invece si ordinarono con la Monarchia. Questa ebbe intendimenti nazionali e gagliardi; fu talvolta feroce nei suoi atti, ma tenne sempre alta la bandiera dell' Indipendeza contro la Chiesa e l' Impero (2). Restrinse e corresse il feudo; fu gelosa delle Regalìe; provvide all'amministrazione della giustizia; organizzò le Provincie; non spense le libertà comunali ove trovolle, ma le svolse e le protesse con la forma dei privilegii, ponendo quelle fortunate città nel Regio Demanio e sotto la suprema potestà Regale.

Le condizioni dei nostri tempi non consentono che si pensasse a riprodurre alcuna di quelle istituzioni, perocchè il feudo non esiste più, i Comuni son tutti eguali fra loro, l' amministrazione delle Provincie è divisa dalla giurisdizione ordinaria, lo Stato non è più semplicemente Monarchico, ma reggesi a forme costituzionali. Però non si può mettere in dubbio, che nel movimento storico delle libertà comunali, mentre le città del resto d' Italia logoravansi tra l'esagerazioni del potere politico, che necessariamente dovea tenerle divise e deboli, quelle del mezzoggiorno ebbero un avviamento più corretto e naturale, per quanto permetteva la ragione dei tempi.

---

(1) **Fischel**, *Storia della Costituzione Inglese, Lib. 6, Cap. 2.*

(2) I Principi Normanni non vollero mai riconoscere gli atti dell' Impero (V. **Savarese**, *Scritti forensi, p. 131.* **Rinaldi**, *Delle Colonie perpetue, num. 60 e 61.*

CAPITOLO IX.

68. Il Regno sotto il baliato d'Innocenzo III. 69. Intendimenti di Federico II. 70. Rialzò il principio di Stato da qualsivoglia illegittima inframmettenza della Chiesa. 71. Represse il feudo. 72. Tolse ai Comuni la giurisdizione e il potere legislativo, mettendoli in uno stato di rigorosa dipendenza verso la Sovranità. 73. Continuazione: natura dei parlamenti generali sotto Federico. 74. Continuazione: statuti Comunali 75. Distruzione di alcune città, trasporto delle popolazioni da un luogo ad un altro, inamovibilità degli abitanti delle terre. 76. Aumento di numero delle città demaniali. 77. Stato politico e governo economico dei Comuni. 78. Sintesi delle disposizioni date da Federico, allo scopo di migliorare le condizioni dei Comuni. 79. Ammaestramenti che ne può togliere la pratica moderna: approvazione dei contratti: regolamenti municipali: poteri naturali del Sindaco.

68. A tanta forza di Stato giunse Ruggiero. Ma sotto Guglielmo il Malo i buoni ordini furono scossi, la Signoria feudale divenne formidabile un' altra volta, gli abusi crebbero, la forza della Monarchia venne scemando.

Nè si andò meglio, durante la minor' età di Federico II che per il testamento di Costanza e per le antiche pretese feudali della Chiesa, stette sotto il baliato di Papa Innocenzo III.

Questo Papa, volendo porre in ordine le cose di Sicilia e Napoli, convocò a San Germano i Grandi, i Baroni e i Governatori delle città, sotto la sua presidenza. Ricevette il giuramento e la cauzione di prestarsi obbedienza a quanto egli avesse stimato giusto per raffermare lo Stato di Federico; indi nominò *capitani* e *giustizieri* e diede disposizioni diverse per la tranquillità pubblica (1).

---

(1) **Hurter**, *Storia di Papa Innocenzo III. Lib. 12.*

Le università rimasero come prima: alcune costituivano città Demaniali e privilegiate, altre erano terre di feudo. Però, a quanto sembra, Innocenzo introdusse nel mezzogiorno l'uso invalso in altri luoghi dipendenti da lui, cioè la elezione mediata degli amministratori comunali.

Il Vescovo di Teramo ebbe da Ruggiero il principato della città, e questa dal Vescovo una carta di franchigia contenente il dritto di scegliersi i proprii Rettori. Nell'anno 1207 il Vescovo Sasso riconfermò quel privilegio e spiegò il modo di eleggerli. Doveva procedersi così: nel tempo delle elezioni il Vescovo nominava una persona proba, la quale giurava innanzi alla cittadinanza di eleggere il Podestà, senza frode ed inganno; qualora però il Vescovo non avesse nominato questo elettore, dovea liberamente provvedere il popolo (1). Questa maniera indiretta di eleggere i rappresentanti, e che forse costituiva una reminiscenza della *lex Julia Municipalis*, secondo la quale il popolo eleggeva i duumviri, e questi i Senatori, si vide pure in Roma dopo Arnaldo da Brescia, in Bologna, in Genova, in Pistoia, in Milano ed altrove (2). Ma bene notò il Palma, che non si potrebbero imitare cotesti esempii di elezioni indirette, perchè non riescivano mai alla manifestazione della volontà pubblica, bensì al prevalere degl' intendimenti personali di chi era *eletto* ad essere *elettore;* onde alla fin fine erano sempre uomini di *parte* gli eletti, e non già di *popolo* (3). Sussistono qui le medesime ragioni della critica da noi fatta al sistema Romano.

69. Caduto lo Stato da quell' altezza a cui Ruggiero lo avea condotto, era necessario che una mano potente togliesse un' altra volta l'indirizzo della cosa pubblica; e fu quella

---

(1) **Ughelli**, *opus singulare, p. 397.*

(2) **Pertile**, *Vol. 2., § 48, note 17 e 18.* — **Palma**, *Del potere elettorale, pag. 112, Milano 1869.*

(3) **Palma**. *ivi, ivi.*

di Federigo II. Nato costui nel 1194, fu coronato in Roma nell' anno 1220, e diede subito opera al riordinamento dello Stato. Ma esagerò spesso; il suo governo fu eminentemente personale; e i Comuni patirono sovente le conseguenze di un potere che non conosceva limiti. Era suo disegno costituire la Monarchia d' Italia, e non mancò di affermare spesso contro il Papa e le città i suoi dritti ereditarii sulla penisola, per averli avuti dall' avo (1). Ma i tempi erano mutati; il potere sovrano, già scaduto dopo la pace di Costanza, non potea più risorgere contro le libertà Repubblicane, e non risorse. Di qui egli comprese che doveva concentrare le sue cure sul Regno e ne fece una Monarchia temuta e grande. « Con Federico II si chiuse l' epoca dell' antico Im-
» pero germanico; vincitori e padroni dell' avvenire rimase-
» ro la Chiesa ed il partito Guelfo. Però Federico pose fine
» a quell' impero in forma nuova, poichè fu egli il primo che
» sia stato veramente monarca; fondatore di un principio po-
» litico di governo unitario, fu il primo Principe che desse al
» suo popolo un codice legislativo bene ordinato, che inizias-
» se la lotta della Monarchia contro il feudalismo, che chia-
» masse il terzo stato a sedere nei parlamenti; e fu nel suo
» reame di Sicilia, ch' egli ebbe fatto esperimento delle sue
» dottrine, secondo le quali avrebbero dovuto poi appianar-
» si nella Monarchia le disuguaglianze feudali e democrati-
» che. Il tempo s' impadronì di cosiffatte tendenze monar-
» cali, e alla lunga venne educando lo Stato moderno (2) ».

70. Rispetto alla indipendenza dello Stato verso la Chiesa, non è necessario dir troppo, sapendosi bene quante lotte egli sostenne pel Ghibellinismo durante tutta la sua vita. Basta soltanto ricordare, che non vi fu mai esempio di ricognizione del censo, e dei dritti feudali della Chiesa, che nel

---

(1) **Gregorovius**, *Storia della città di Roma, Vol. 5., p. 208 e seg.*
(2) **Gregorovius**, *ivi, p. 207.*

suo testamento politico nominò balio del Regno Rainaldo Duca di Spoleto senza riconoscer punto il baliato della Chiesa, sotto il quale egli crebbe (1), che i Minori osservanti furono scacciati dàl Regno, perchè emissarii di lettere Pontificie per la ribellione in favore del Papa (2), che i diritti del Regio *exequatur* rimasero inalterati per la provvista delle Chiese e dei Vescovadi (3).

71. Rispetto al feudo cominciò dal proibire non pure le vendite, ma anche le transazioni e gli arbitramenti (4). E poichè Re Ruggiero con la costituzione *in locis Demanii* avea proibita la costruzione di castella e di torri, egli vi ritornò sopra con un' altra, per togliere ai feudatarii ogni mezzo di rivolta o di pervicace resistenza (5). Pretese che si fossero presentate tutte le concessioni di feudi, non esclusi i privilegi delle Chiese e dei monasteri, per esaminarsene il tenore ed annullarsi le usurpazioni avvenute, durante la sua minore età, e tolse espressamente ai feudatarii sì l'uso della forza privata, e sì la giurisdizione (6).

72. Finalmente ai Comuni tolse la giurisdizione, il potere legislativo nazionale, e il dritto di elevarsi ad enti politici. Gli era noto quanto aveva sofferto il suo avo dalla libertà dei Comuni Lombardi: voleva impedire che lo stesso amore di libertà si apprendesse ai suoi nel Regno; ebbe quindi perenne intendimento di tenerli soggetti alla potestà Sovrana,

---

(1) **Riccardo da S. Germano**, *Chronicon, anno 12.*

(2) **Riccardo**, *ivi, an. 1229.*

(3) **Riccardo**, *ivi, annus 1225.* Questo istituto che ha garantito sempre i dritti della sovranità contro le inframmettenze delle dominazioni straniere, e segnatamente del Papa, cominciò coi Normanni, e fu tenuto alto sin sotto gli Angioini e i Vicerè (Consulta **Capone**, *Sopra la Storia delle leggi patrie, Vol. I.*, § *139).*

(4) **Rinaldi**, *Delle colonie perpetue nella storia del dritto italiano, num. 61.*

(5) **Giannone**, *Istoria di Napoli, Lib. 2., Cap. I.* — **Pecchia**, *Vol. 2., Dissert. 2*, § *14.* — **Riccardo da San Germano**, *Annus 1224.* Queste disposizioni ricordano altre simili di Bologna del 975. (**Muratori**, *Annali*), di Genova del 1196. (**Muratori**, *Antichità Italiane, dissert. 26)*, di Firenze del 1340 (**Macchiavelli**, *Istoria Fiorentina, Lib. 2.*, § *32).*

(6) **Pertile**, *Vol. 2., pag. 366* — **Volpicella**, *Della vita di Andrea Bonello, p. 9 a 12.*

non senza però chiedere ai sudditi informazioni e giudizii, che, per altro, non lo vincolavano punto. Così nell' anno 1232 da Foggia spedì lettere per tutto il Regno, affinchè da ogni città e castello si presentassero a lui due deputati per l'utilità, e il vantaggio generale (1). Volea sapere i bisogni e le idee del suo popolo, non mediante relazioni dei suoi ufficiali, ma direttamente, sia per regolare bene le cose dello Stato, sia per far giungere l'opera sua direttamente nelle città, e fin nelle borgate. Ed anche quando parve di voler chiamare i Comuni alla partecipazione della vita pubblica, stabilendo che al Parlamento, oltre dei Sacerdoti e Baroni, dovessero le Città mandare *duos nuntios*, scelti dalle stesse per essere presenti alle disposizioni che avrebbe date il Sovrano, fece uso di grande accorgimento politico, per avvezzare le popolazioni ad aspettarsi tutto dal Re, nulla potendo di per sè sole (2).

---

(1) **Riccardo,** *annus 1232.*

(2) **Del Vecchio,** *La legislazione di Federico II Imperatore, pag. 55, Torino 1874.* Possiamo di ciò addurre molte prove decisive: la prima assemblea ch'egli tenne fu nel 1220 in Capua, *regens ibi Curiam generalem pro bono statu Regni, suas assisias* PROMULGAVIT *quae sub viginti capitulis continentur.* (**Riccardo da S. Germano,** *Chronicon., ad annum 1220*). Nell'anno 1221 riunì in Messina *Curiam generalem et quasdam ibi statuit assisias observandas* (**Riccardo,** *ivi).* Ne l'anno 1227 convocò in Capua un altro parlamento, *ibique rexit curiam generalem, statuens, ut singuli feudatarii ecc.* (**Riccardo,** *ivi, annus 1227).* Celebre fu l'altro del 1228 tenuto nell'aperta campagna in Barletta, ove *proponi fecit et legi capitula in modum testamenti* (**Riccardo,** *ivi, annus 1228.* L'intervento era di tutte le rappresentanze degli ordini sociali, ma il Sovrano statuiva e pubblicava le leggi. Le sue costituzioni poi furono fuse nel codice di Melfi dell'anno 1231, rispetto al quale dice così il medesimo cronista. « *Mense Iunii... constitutiones novae, quae Augustales dicuntur Apud Melphiam, Augusto mandante, conduntur.* (Idem, *annus 1231*). Da chi furono fatte? Non certo dall'Assemblea, perchè nessuno lo ha mai detto; bensì dai giureconsulti, con a capo il tanto rinomato **Pietro delle Vigne.** Dopo due mesi continua il cronista, *mense Augusti, constitutiones Imperiales Melphiae publicantur.* Dunque i lavori preparatorii durarono due mesi. e vennero indi pubblicate le costituzioni. Quale la forma di codesta pubblicazione? Tutto concorre a far credere che si fosse adoperato il metodo stesso tenuto in Capua, cioè la notificazione ad un'assemblea o *Curia generalis*, e che erroneamente il **Del Vecchio** *(ivi. pag. 11)* avesse riferito il verbo *conduntur* all'opera dei cittadini, che per lo meno consigliavano e consentivano, quando si può molto opportunamente riferire all'opera dei giureconsulti, che si occuparono per il tempo necessario, altrimenti l'assemblea avrebbe dovuto durare due mesi,

73. In quei tempi il Parlamento, che prima si diceva *Assisa*, prese il nome di *Curia generalis*, differenziandosi dalle *curiae solemnes*, come dimostreremo in appresso. Le prime, cioè le *curiae generales*, erano dirette a far conoscere i voleri del Principe; le altre a rendergli noti in certa maniera i bisogni della Provincia. Il non essersi abbastanza distinte le due istituzioni ha fatto credere sovente che il potere legislativo si fosse dato alla Nazione, quasi preludendosi ai Parlamenti d'oggidì, con facoltà di sindacare il Governo (1).

Nè possiamo dividere l' opinione del Pertile, scrittore abbondantissimo ne' particolari della Storia d' Italia, ove, pur riconoscendo che non ebbero le curie alcuna parte nella legislazione e nella votazione delle imposte dice, che l' assemblea tenuta nel 1232 a Foggia costituisce il primo esempio del moderno sistema rappresentativo, avendovi l' Imperatore invitati due deputati di ciascuna città *per trattare con lui dell'utilità del Regno e del bene generale* (2). Egli è vero che prima di quell'anno le assemblee erano composte di soli nobili ed ecclesiastici, nè risulta che vi fossero state ammesse le rappresen-

---

contro l'uso costante di quei tempi (Consulta **Capasso**, *Sulla storia esterna delle costituzioni di Federico II. pag. 17 a 25.*) Nè dopo si mutò sistema, trovandosi ricordato nell'anno 1233 che *Imperator apud Syracusam* STATUIT *in curia generali; ut nulli* ec, e nel 1234 che *apud Messanam Imperator regens curiam generalem* STATUIT ecc. (**Riccardo**, *ivi, anni 1233 e 1234*).

(1) La parola *Curia* fu presa dal **Muratori** e da **Alberto del Vecchio** nel senso di Corte o Tribunale, seguendo il **Tutini** e il **D'Afflitto**, là dove interpetrando la costituzione *cum concessiones* credono che vi fosse stata una Corte Capuana. Rilevammo in un altro lavoro codesta inesattezza *(Delle prove del Demanio e degli usi civici — Archivio giuridico. V. 20, pag. 125)*. La parola Assisa indicò primamente le pubbliche assemblee, in cui si facevano le leggi. Indi le leggi stesse si dissero *Assisae*. Finalmente pigliò il significato di *Tributo* e di *Tariffa* delle cose venali *(***Capasso**, *Sulla Storia esterna delle costituzioni di Federico II. pag. 9)*. Poichè in Riccardo da S. Germano fu trovata la parola *Assisa, suas Assisias promulgavit* (V. nota precedente), non si venne riflettendo al mutato valore della dizione, e, ricordandosi che negli antichi tempi aveva il significato di Assemblea legislativa, si disse che la Curia in cui si facevano le assise (costituzioni) erano legislatrici. È tanto facile confondere le idee, quando non si riflette alla interna mutazione delle parole!

(2) **Pertile**, *Vol. 2, § 56, pag. 348 e 350.*

tanze dei Comuni; ma prima di darsi a Federico un vanto, che non merita, è da vedersi se realmente invitava i Comuni *per trattare con essi*, ovvero per ascoltare soltanto le prescrizioni di lui, e se con quell' invito memorando avesse mutate le curie da semplici mezzi di governo, com'erano state presso i Normanni e sotto di lui, in veri parlamenti Nazionali. Leggesi in Riccardo da S. Germano: *mense septembris Imperator generales per totum regnum literas dirigit, ut de qualibet civitate vel castro duo de melioribus accedant ad ipsum, pro utilitate Regni et commodo generali* (1). Fu memorando questo invito, abbiamo detto, perchè sembra essere stato il primo che si fece ai Comuni nel Regno; essendosi poscia ripetuto con apposita costituzione per le *curiae solemnes* nel 1234, come vedremo, indi nel 1236 coi Comuni della Toscana, della Lombardia e della Marca (2), e poi nel 1240 (3). Ma non per questo Federico fu mai disposto ad abbandonare o diminuire la sua potestà politica, chiamandovi a parte i suoi popoli, poichè dal cronista Riccardo non risulta che venissero invitati i rappresentanti della città a *trattare degl' interessi generali*, nè fra le molte lettere raccolte dal Bréholles si trova nulla che accenni al desiderio di ottenere consigli dai cittadini (4), ed anzi sono meglio chiariti gl' intendimenti di lui dalle lettere scritte per l' assemblea del 1240, ove si chiamavano i feudatarii, gli Ecclesiastici e i deputati delle città, *qui nostram vobis referant voluntatem* (5). Unico dritto ch' egli diede ai rappresentanti delle università, fu quello di potersi querelare nelle curie solenni contro le iniquità sofferte dai potenti; nè si potea pensare sotto un governo assoluto alla divisione del potere pub-

(1) **Riccardo**, *annus 1232.*
(2) **Riccardo**, *annus 1236.*
(3) **Pertile**, *ivi.*
(4) **Huillard Bréholles**. *V. 781.*
(5) **Huillard**, *ivi 797.*

blico coi cittadini, prima che questi non avessero con molto spargimento di sangue assicurato a sè il dritto alle libertà politiche (1).

74. Ma tolse anche Federico la potestà legislativa ai Comuni, negando loro il dritto di fare Statuti e reggersi con le proprie consuetudini ? Il Del Vecchio risponde affermativamente e scrive così: « prima di ogni altra cosa, ad im-
» pedire che i municipii ottenessero piena autonomia, volle
» assolutamente osservata in ogni luogo la massima che a
» nessun cittadino, e a nessuna comunità non fosse lecito
» dettar leggi, poichè questa era, naturalmente, prerogati-
» va della Sovranità. Pertanto, eccetto alcune consuetudi-
» ni di pura ragione civile, che conservò in vigore, perchè
» innocue ai suoi propositi, egli stabilì che in tutto il suo
» Regno, non gli Statuti delle particolari città, ma le co-
» stituzioni imperiali dovessero aver forza ed autorità di
» legge (2) ».

Questa però sembra opinione troppo recisa ed esagerata, poichè nel proemio delle costituzioni l'Imperatore stabilì, dovere solamente essere osservate le sue sanzioni e quelle dei suoi predecessori che fossero contenute nella raccolta da lui ordinata, *cassatis legibus et consuetudinibus adversantibus antiquatis*. È chiaro perciò che le sole leggi e consuetudini opposte alla sovrana volontà non dovevano avere vigore, ma le altre non ripugnanti rimanevano integre: onde bene avverte la Glossa: « *nota quod hae consuetudi-*

(1) Il primo esempio, a quanto pare, che si fosse dato in Italia dei parlamenti nazionali con divisione politica di poteri e limitazione del dritto della Sovranità nel far trattati di pace, imporre tributi, e promulgar leggi, sembra essere stato quello della Sicilia, dopo la guerra del Vespro e propriamente nel 1296,, siccome apparisce dalle costituzioni di Federico II d'Aragona. (V. **Amari**. *La guerra del Vespro Siciliano Cap. XV. Torino* 1852).

In tutta Italia si ebbero, e prima e dopo, moltissimi parlamenti, ma oltre il suono della parola, non ebbero come in Sicilia alcuna somiglianza di contenuto coi parlamenti d'oggidì — Sventura che anche colà ebbero breve durata!

(2) **Del Vecchio** — *ivi, pag. 58.*

nes valent in regno, *quae his constitutionibus non repugnant* (1) ».

La facoltà di fare Statuti nelle parti non prevedute e regolate dal legislatore non si trova espressamente tolta. Ed è ciò tanto vero, che, essendosi inserita fra le costituzioni di Federico quella che comincia *puritatem* di Re Guglielmo, in cui si legge dover i giudici applicare le costituzioni sovrane, *et in defectu earum, ministrare iustitiam secundum consuetudines approbatas*, non sconobbe completamente la facoltà legislativa dei Comuni. In conseguenza, tenuta ragione di quanto abbiamo detto quassù intorno alle curie e parlamenti, torna logico il conchiudere, che le leggi, di ordine generale facevansi esclusivamente dal Principe, nè le pubbliche adunanze valevano ad altro, che a far più prontamente conoscere la volontà del Sovrano, mentre le consuetudini e le leggi Statutarie dei Comuni non furono tolte di vigore, se non in quanto fossero contradittorie con le prime. In altri termini il potere legislativo nazionale spettò al Sovrano; il potere legislativo comunale rimase alle città.

75. Ebbe così vivo il sentimento dei proprii poteri, che si stimò in grado di distruggere alcuni Comuni e fondarne dei nuovi, trasportando le popolazioni da un luogo ad un altro, non senza mescolarle talvolta insieme. Nell'anno 1223 fu distrutta Celano, e i Celanèsi costretti ad emigrare (2); poco dopo mandò alcuni Saraceni ad abitare in Lucera (3). Nel 1224 furono richiamati i Celanesi, dispersi pel regno, e

---

(1) **Andrea d' Isernia** non ne dubitò — *Prohemium utriusque iuris Monarchae*. Il **De Afflictis** ne discusse largamente, e non mise in forse che le città, le quali avevano giurisdizione poteano benissimo formare gli Statuti, e conservarsi nelle consuetudini non espressamente abolite o contrarie alle costituzioni del Regno. Avevano giurisdizione quelle città od università che, per privilegio o per uso immemorabile, regolavansi con leggi proprie. (**De Afflictis**, *prohemium — quaestio III, num. 1 e 2 — quaestio V. num. 1* e *2)*.

(2) **Riccardo da S. Germano,** *annus 1223*.

(3) **Riccardo,** *ivi*.

mandati in Sicilia, d'onde poi a Malta (1). Nell'anno 1228 distrusse il Casale di Gaudiano nella Diocesi di Melfi (2). Nel 1233 distrusse il Castello di Centorbi nella Sicilia *et incolas ad loca compulit alia demigrare* (3). Fondò poscia alcune città, come Augusta ed Eraclea (Terranova) in Sicilia, Monteleone ed Alitea in Calabria, Dordona nella Puglia, Flagella in Terra di Lavoro (4). In Trapani assegnò terre a nuovi abitanti che vennero d'altrove (5). Nel 1241 comandò di edificarsi una nuova città in Terra di Lavoro, ed impose che gli abitanti di S. Giovanni Incarico *illuc ire ad habitandum cogantur* (6). Nel 1242 dispose che gli uomini del Demanio, ovunque trovati, si fossero richiamati e costretti ad *ire ad habitandum ad civitatem novam* (Civitanuova) (7). Ai 12 febbraio 1243 mandò in Altamura diversi uomini di Castellana, Bitetto, Grumo, Gioia e Gravina (8). Codesti cittadini, mandati per forza a popolare le nuove e deserte città dicevansi *revocati*, a somiglianza dei coloni e villani o borghesi che da una città demaniale erano chiamati ad abitare in una terra della Chiesa o dei Baroni. La libertà del domicilio non aveva significato, perocchè ciascuno era costretto a rimanere, come con una ferrea catena, là dove trovavasi; punivansi i Baroni ed i Conti che non restituissero gli uomini trasferi-

---

(1) **Riccardo**, *annus 1224*.

(2) **Riccardo**, *ivi, annus 1228*.

(3) **Riccardo**, *annus 1233*.

(4) **Iamsilla**, *de rebus gestis Friderici secundi p. 2*. Questo cronista dice che edificò pure Lucera, ma è contraddetto da quello che scrive Riccardo all'anno 1223, cioè che vi furono mandati ad abitare soltanto i Saraceni. Forse fu inesattezza di linguaggio, essendosi parlato di edificazione dove era meglio e più proprio indicarsi soltanto l'aumento della popolazione. Difatti quella città è antichissima, ed albergò nelle sue mura l'Imperatore Arrigo VI, il quale nel giorno precedente alle none di Luglio 1193 sottoscrisse *apud Luceriam* un diploma riportato dall'Ughelli (*Italia Sacra, Tom. 1. Asculani Episcopi, num. 27*).

(5) **Amari**, *Storia dei Musulmani in Sicilia, Vol. 3., p. 616*.

(6) **Riccardo**, *ivi, annus 1241*.

(7) **Riccardo**, *ivi, annus 1242*.

(8) **Serena**, *Della consuetudine dotale della città di Altamura, pag. 26*.

tisi nelle loro città; costringevasi a ritornare nelle terre dei Baroni coloro che erano passati a fermare stanza nelle città Demaniali (1).

76. Ora brevemente delle città demaniali. Abbiamo veduto come, sotto i Normanni, fu nettamente posta la differenza fra le terre del Regio Demanio, godenti privilegii e franchigie, e le terre feudali. Federico, inteso sempre a circoscrivere i poteri dei feudatarii, tenne gelosamente le prime sotta la sua protezione. Così fece nell'anno 1220 per la città di Sessa, Teano, e Mondragone contro il Conte Ruggiero di Aquila (2). E nel 1223 ridusse in demanio il contado di Molise, privandone il Conte per non essersi presentato alla richiesta di un suo giustiziere (3).

77. Non si rileva però che abbia pensato mai a costituire su larga base rappresentativa queste città. Stimò aver fatto tutto, quando l'ebbe sottratte al dominio de' feudatarii, e data loro la facoltà di mandare i deputati alle curie generali o solenni, pur lasciandole nell'atomismo della volontà generale, da raccogliersi nei locali parlamenti. Il suo ideale fu quello di costituire uno Stato potente, per poscia avviarsi alla ricostituzione civile de' Comuni. Se avesse avuto minori contrasti dalla S. Sede, o la vita gli fosse bastata, avrebbe senza dubbio fatto meglio nel mezzogiorno d'Italia, che non fecero i Principi del Piemonte e di Savoia, e che egli stesso non fece in Chieri; poichè quando la costituzione di Stato è più sicura de' suoi atti, la rigenerazione degli ordini sociali, procede con maggior fermezza, che non avvenga ove l'autorità debole e vacillante non ha spontaneità e nerbo di azione, costrètta talvolta a subire certe riforme, pur sotto colore di concederle. « I Principi di Piemonte e Savoia, ammaestrati

(1) *Const. de revocandis transeuntibus ad alienam habitationem.* A quest'uopo si ordinarono spesso delle inquisizioni — (**Riccardo**, *ivi, anni 1233 e 1235*).

(2) **Riccardo**, *annus 1220.*

(3) **Riccardo**, *annus 1223.*

» dall' esempio dei Comuni sorti a libertà, e per evitare che » le terre suddite pigliassero da sè risoluzioni di egual na- » tura, giudicarono opportuno di concedere alle principali » terre le forme di reggimento comunale; e quelle carte di » franchezza e di libertà contenevano il novero dei dritti po- » litici, l' esercizio dei quali era conceduto agli abitanti, co- » me di formar corpo di comunità, di elegger Sindaci, ed » economi che li rappresentassero, e che amministrassero le » rendite Comunali (1) ». Nè altrimenti si regolò Federico, dove la libertà arrideva ai popoli, poichè venne mostrandosi più arrendevole e temperato, ed appagandosi di un semplice intervento nelle pubbliche elezioni, come a Chieri. Prese egli sotto la sua protezione quella città, e le confermò i suoi usi, a patto però di non potersi riunire i cittadini per deliberare intorno alla cosa pubblica, se non *in curia nostra, vel legatorum nostrorum, aut Capitanei nostri* ecc. (2).

Ma nel Regno non si volle lasciar vincere la mano. Anzi tolse alle città ogni ombra di giurisdizione, e non volle che scegliessero Magistrati e Podestà, sotto pena di desolazione perpetua, siccome dimostrammo nel capitolo precedente. Il Di Gregorio sostenne che, quantunque alcune città avessero proprietà comunali e pubbliche adunanze, pure infino ai tempi di Federico non v' ebbero in Sicilia forme municipali propriamente dette, e che costui soltanto ne creò un' ombra, non prendendo stabilità e forza che ai tempi Aragonesi. Michele Amari ricordò questa opinione, e manifestò in contrario, che con una ricerca studiosa dei documenti si potrebbe forse rifermare, che non mancarono le corporazioni municipali, tenuto conto della tendenza repubblicana delle città, dei comizii pubblici, e del fatto che Ugo Falcando, nel narrare la

(1) **Cibrario**, *Delle Finanze della Monarchia di Savoia — disc. 1. N. 14.* — Ove sono ricordate fra molte franchigie, più particolarmente quelle di Susa del 1148 e di Aosta del 1188.

(2) **Pertile**, *Vol, 2., § 47 nota 76.*

ripugnanza dei borghesi siciliani, di sommettersi ad alcuni abusi dei baroni, li chiama *cives liberos* (1). È una speranza che finora non vediamo attuata, sebbene tanti studii si fossero fatti sugli antichi documenti, e sulle cronache dei contemporanei; nè pare che sia possibile giungersi alla prova della esistenza delle forme municipali, se si guardi l'indole dell'Autocrate e la sua legislazione. Altra è la libertà economica dei popoli, con intervento diretto dei capi di famiglia nei parlamenti comunali; altra è la rappresentanza dei cittadini, in cui è riposto il vero ordinamento dei municipii. La prima si è vista nei tempi men liberi, e fin sotto i barbari; la seconda non si ebbe davvero che con gli Aragonesi, i quali ordinarono stabilmente i Comuni a tenore di un disegno generale di governo, mentre sotto gli Angioini non se n'ebbero che pochi esempii, e per via di privilegii. Anzi l'una forma di governo esclude l'altra, e se Federico volle la prima, vuol dire che non volle, non sembrandogli forse ancora maturi i tempi, certamente la seconda. E che non abbia voluto le forme rappresentative, nè libere elezioni municipali, riesce chiaro non solo da quanto abbiamo detto intorno all'esercizio della giurisdizione riservata espressamente a sè solo, ma dalle tre fonti che seguono. Con una costituzione minacciò di esterminio le città che si fossero fatte ad eleggere *podestà*, *consoli*, *o rettori*, e gli abitanti di perpetua diminuzione di capo, riducendosi nella condizione di *angarii;* coloro poi che accettassero la nomina, sarebbero stati puniti nel capo (1).

Con un'altra costituzione dispose che i notai e i giu-

---

(1) **Amari**, *La guerra del Vespro Siciliano, Cap. II.*

(2) *Praecipimus ut* POTESTATES, CONSULES, *seu* RECTORES *in locis aliquibus non creentur nec aliquis sibi auctoritate consuetudinis alicuius, vel ex collatione populi officium aliquod, aut iurisdictionem usurpet con. cum satis).* E riferisce **Riccardo da S. Germano** che appena impadronitosi Federico della città di Gaeta, ne tolse via i Consoli (**Riccardo**, *ivi., annus 1233).*

dici a contratti, (la cui elezione era stata sempre affidata alle Università, siccome fu praticato anche dopo la dominazione Sveva (1)), nelle città demaniali dovessero essere di un numero determinato, e da non potersi eleggere se non dal Sovrano. Le Università non potevano far altro che rilasciare le *lettere testimoniali*, o come oggi diremmo, gli attestati di fede politica e di condotta morale (2). Ove è notevole ciò che si legge nella Glossa, doversi cioè redigere quelle fedi, non da rappresentanti dell' Università, ma da tutti i possessori, a somiglianza di quel che disponevano le leggi Romane sulla scelta del *defensor civitatis*, spettante all' Imperatore in seguito a lettere del Vescovo *et decreto clericorum, honoratorum, ac possessorum et curialium* (3). La mancanza di una autorità o di un corpo municipale, che quelle lettere testimoniali rilasciasse, è prova completa dell' inesistenza del corpo medesimo, chiamandovisi invece la universalità dei cittadini. Ed è notevole altresì che, fatta questione se mai il divieto della elezione dei notai e dei Giudici a contratto si potesse estendere anche alle terre feudali, Andrea d' Isernia professò l' affermativa (4).

Finalmente con un' altra costituzione prescrisse che, accusata l' università, o volendo accusare alcuno, dovesse eleggere il Sindaco, *quemodmodum in civilibus causis* (5). La giurisprudenza risorta avea già introdotto nella pratica la regola di non potersi difendere un Comune in giudizio, se non mediante l' opera del Sindaco, da scegliersi nel parlamento.

In conseguenza è logico ritenere che se espressamente era proibita la scelta degl' impiegati municipali, e tutto quan-

(1) **Pasquali**, *Codicis Paschalini Lib. 3. pag. 492 e seguenti.*
(2) *Const. in locis demanii.*
(3) *L. 8 Cod. ae defensoribus civitatum.*
(4) **Andrea d'Isernia**, *Commento a questa costituzione.*
(5) *Const. generalia jura.*

to si riferiva alle operazioni da compiersi nel Comune si faceva dalla universalità dei cittadini, continuava certamente l' antico atomismo e la rappresentanza mancava. Si può dire soltanto che siccome la tendenza delle popolazioni italiane è stata costantemente per gli ordini rappresentativi, così nei medesimi eccessi di Federico, quando esterminava i Comuni e puniva le nomine dei Consoli, Rettori e Podestà, dichiarandole usurpazioni del dritto di Sovranità, si ravvisa la prova di quella tendenza. Se non vi fossero stati Comuni liberi con la coscienza di poter nominare i proprii Rettori, quelle costituzioni non avrebbero avuto ragion di essere. Ma per quanto tempo regolò Federico i destini del Regno, non si uscì dallo stato di pura tendenza e semplice desiderio.

Nè sembra che Manfredi avesse avuto tempo e voglia di provvedere, checchè altri ne dica. In una curia generale tenuta presso Foggia, questo sventurato Re pubblicò diversi statuti, i quali poscia andarono dispersi. Suppone qualcuno che fossero diretti a migliorare le condizioni comunali (1), ma non vi sono prove sufficienti. Vuolsi soltanto tenere per certo, che a quel parlamento convennero non solo i Grandi del Regno, ma anche i Deputati dei Comuni, *nuntii locorum* (2).

78. L' argomento che richiamò la maggiore attenzione di Federico, fu l'amministrazione della giustizia nel Comune e nella Provincia, risollevando la giurisdizione e le Regalìe, anche più che non avea fatto Ruggiero. Quindi ritenuta l'istituzione del giustiziere, dispose che i costoro assessori non

(1) Scrive così il **Del Giudice**: « Avea pure nei *colloqui* coi Baroni pubblicati statuti e leggi che riuscirono graditi ai popoli, forse perchè mitigò in parte le *costituzioni* di Federico contro la libertà dei Comuni ed i privilegi dei Baroni. Ma di questi *Statuti* di Manfredi si perdette affatto ogni memoria, perchè dichiarati nulli e di nessun vigore da Carlo d' Angiò, dagli scrittori posteriori furono al tutto obliati ». **Del Giudice**, *La famiglia di Re Manfredi — nota VII* (Archivio Storico per le Provincie Napoletane, anno 4, pag. 99).

(2) **Saba Malaspina**, *Rerum sicularum historia, Lib. 2, Cap. 1.*

dovevano essere nativi della Provincia, ov' erano assunti (1), prescrivendo altresì che costoro avevano obbligo d' investigare i fatti, accompagnare i giustizieri o presidi, assisterli nei giudizii, e dare il loro voto consultivo (2). Il che fece dire al Pertile che le istituzioni Romane furono riprodotte ed innestate alle nuove norme di corretto riordinamento delle Provincie nel Napoletano, un secolo innanzi che in Francia, e pochi anni prima che nella Monarchia di Savoia (3).

Oltre alle curie Reali o parlamenti generali del Regno, vi erano le *curiae solemnes* create da Federico II., per venire meglio a conoscenza dei bisogni del Regno, e riparare alle iniquità dei giustizieri di Provincia. Oltre a questi ed al Gran Giustiziere della Magna Curia, di cui parleremo in appresso, vi erano due altri che dicevansi *Capitani* e *Maestri Giustizieri (Capitanei et Magistri Justitiarii)*, uno incaricato di sorvegliare tutti i giustizieri di qua dal Faro, e l'altro quelli di là (4). Costoro erano obbligati a fare il giro delle provincie loro commesse, e convocare le curie solenni per

---

(1) *Const. iustitiarii per Provincias.*

(2) *Const. iustitiarii non per calendas.* Per ogni provincia vi dovea essere un solo giustiziere ed un solo assessore (*Const. occupatis nobis*). E non se ne aumentò poscia il numero sino ai tempi di Filippo II., quando se ne stabilirono due per ogni provincia, tranne per la Calabria che n' ebbe tre e pel Principato Ultra che rimase con no (V. **Maffei**, *Juris civilis institutiones, Lib. I. Cap. 10*).

(3) **Pertile**, *Vol. 2, § 55.*

(4) *Non intelligas quod in Regno sint plures Magistri iustitiarii, sed unus est in isto regno, et alius in regno Siciliae ultra Farum* (**De Afflictis**, *In constitutiones regni, Lib. 1, rubrica* 41).

A cessare ogni dubbio sulla natura di codesta istituzione ricordiamo che vi era un *Magister Iustitiarius*, il quale poi fu detto volgarmente il Gran Giustiziere della Magna Curia, i *Justitiarii* delle provincie, corrispondenti agli antichi Presidi, ma col solo potere criminale, e i *Capitanei et Magistri Justitiarii* destinàti da Federico a convocare le Curie solenni. *Magister Justitiarius* era il primo, *Justitiari*, i secondi, *Capitanei et Magistri Justitiarii* gli altri due. Queste distinzioni sono indispensabili, per evitare gli errori, nei quali confondendo le istituzioni caddero molti scrittori, tra cui il diligentissimo **Pecchia** (*Lib. 2, Cap. 37, § 1*). I documenti che rifermano questa distinzione, e porgono molta luce sulla natura della istituzione dei *Capitanei et Magistri Justitiarii* si possono leggere nell'HUILLARD BRÈHOLLES (*Historia diplomatica Friderici Secundi, preface, p. 412.*

sapere, e riferire indi al Sovrano, come funzionava l' amministrazione della giustizia. Parve al Pecchia che codeste curie fossero intese a *stabilire leggi e riformare abusi* (1); parve al Tommasini che rendessero immagine di quelle assemblee Provinciali che oggi si dicono Consigli Provinciali (2). Nè l' una, nè l' altra cosa. Erano diverse dalle curie o parlamenti generali, perchè in esse non si facevano, nè si comunicavano leggi (3); erano diverse da quelli che oggi si dicono Consigli Provinciali, perchè questi non hanno scopo giudiziario, ma soltanto amministrativo; non n' ebbero sentore i nostri antenati, e li ripetiamo piuttosto dagli ordinamenti francesi. La costituzione *et si generalis cura* dell' anno 1234 che istituiva quelle curie non si trova pubblicata nelle diverse edizioni e raccolte, ma non per questo andò smarrita, perchè, compendiata dal Riccardo da S. Germano e ricordata dall' Isernia (4), il celeberrimo De Afflictis la pubblicò per inte-

---

(1) **Pecchia**, *opera citata, Lib. 3., Cap. 10.*

(2) **Tommasini**, *Dell'amministrazione civile nei reali dominii al di quà del Faro.*

(3) Non sempre gli stessi scrittori sincroni distinsero i parlamenti generali dalle curie solenni. Esempio quel che si legge nel Saba Malaspina, che parlando di Re Manfredi e dei suoi atti, riferì come *generale colloquium baronum celebravit*, ed altro non fece che decorarli di onorificenze e contadi. Ma dopo ciò SOLEMNEM CURIAM *apud Fogiam, universis citra portum Russeti nobilibus et locorum nuntiis convocatis, indixit ubi ad honoris Regii clarificanda fastigia, tam de* CONSERVATIONE *iustitiae, quam de aliis publici boni compendiis statutis utilibus publicatis* ecc. (**Saba Malaspina**, *Rerum sicularum historia, Lib. 2, Cap. 1.*

Di qui si vede che la generale assemblea non si sarebbe raccolta nel fine di pubblicare leggi e costituzioni, ma la curia solenne ebbe questo scopo; e tutto concorre a far ritenere che i provvedimenti e statuti di cui qui parla il cronista (e che andarono dispersi) non fossero stati per la sola provincia di Foggia, ma per tutto il Regno. Pare che il cronista avesse invertite le parole, chiamando *curia generalis*, quella che fu semplicemente solenne, e *solemnis*, quella che fu generale. Lo stesso Riccardo da S. Germano che fu il primo a dar notizia di coteste diete o riunioni provinciali (anno 1234), chiamolle *curiae generales* (**Riccardo**, *annus 1234).*

(4) **Capasso**, *opera citata, pag. 25.* — **Riccardo**, *annus 1234.* — Ben egli è vero che nel Codice di Federico ne rimane un accenno, e propriamente nella costituzione *capitaneorum autem* (Lib. 1. Tit. 43) che dice così: *Capitaneorum autem et magistrorum justitiariorum officium tale erit: circuire provincias sibi decretas, et in dies so-*

ro (1), indi il Pecchia (2) poscia il Bréholles (3), e recentemente il Pertile (4). In essa si legge che in ogni anno dovessero per due volte celebrarsi le curie in diversi luoghi del Regno, cioè in Sicilia, in Calabria, nelle Puglie, nel Principato di Terra di Lavoro, nel contado di Molise e negli Abruzzi. Le riunioni succedevano in Maggio ed in Novembre, dovendovi intervenire da ogni grande città quattro Deputati di buona condotta, dalle piccole due soli (5). Era necessaria ancora la presenza del prelato o di un suo rappresentante ecclesiastico. Infine i Conti e Baroni non doveano mancare.

Così congregata la rappresentanza delle rispettive Provincie, era dato a ciascun cittadino laico o ecclesiastico richiamarsi dalle ingiustizie che avesse patite dal Giustiziere della Provincia o da qualunque altro funzionario pubblico sulla persona o sulle cose, e con libertà ancora di querelarsi *de damnis et iniuriis et quocumque alio excessu in persona et bonis suis commissis;* il che andava direttamente, come ognun vede, a ferire i feudatarii. E tutto ciò aveva luogo in presenza di un legato speciale del Sovrano, il quale scriveva tutto, assumeva le informazioni e riferiva. Questo è il tenore della costituzione, e se ne deduce che le curie erano costituite come i parlamenti generali, cioè coi tre bracci, l'ecclesiastico, il feudale ed il comunale; onde l'errore del Pec-

---

lemnes curias in locis et terminis, prout ea melius videtur, expedire. Ed Andrea d'Isernia annotandola scrisse: *haec est quaedam nova constitutio, quae incipit,* ET SI GENERALIS CURA ecc.; *quae bis in anno curiam ordinat congregare, exprimens...... multa utilia quae si servarentur, bonum esset pro subditis et pro regnante.*

(1) **De Afflictis,** *luogo citato.*

(2) **Pecchia,** *luogo citato.*

(3) **Huillard Bréholles,** *Historia diplomatica Friderici II. Vol. 4. par. 1. pag. 460.*

(4) **Pertile,** *Vol. 2. § 56, nota 93.*

(5) Ov'è notevole che, mentre in altri luoghi, e segnatamente in Aosta, il feudatario rappresentava le terre feudali, nè mandavano i loro rappresentanti che le sole città libere (**Pertile,** *Volume 2., § 56, note 8 e 9*), Federico, badando sempre alla circoscrizione dei dritti feudali, non volle comprendervi la rappresentanza dei Comuni, anche soggetti al Feudo, principalmente perchè spesso si dovea sindacare la condotta stessa del feudatario.

chia nell' aver confuso l'un parlamento con l' altro. Vi era la rappresentanza dei Comuni, e di qui l'errore del Tommasini nel credere che avessero anticipati i moderni Consigli Provinciali. Lo scopo cui miravano queste *curie solenni*, poichè così furono dette, era esclusivamente giudiziario; ma vi si notava la gagliardia della forza di Stato, e la rappresentanza delle Università. Era lodevole il sistema; però i feudatarii ed i giustizieri mal soffrivano sentirsi rimproverare i proprii torti, e rivedere le bucce, e cadde subito, poichè non se n'ebbero più notizie dopo degli Svevi; ed osservò il De Afflictis, che appunto per essere troppo buono il sistema, non fu conservato, nè la costituzione si volle pubblicare fra le altre del regno (1).

Molte osservazioni si potrebbero fare sulla legislazione di Federico II; alcune per solo interesse storico, a fine di vedere come venne formandosi e perfezionandosi il principio di Stato; altre, per giovarsene la pratica d' oggidì.

79. Da un lato riesce chiaro che Federico perfezionò la costituzione dello Stato, consolidandola meglio che ai Normanni non era riuscito. Insistendo sull' abbattimento delle torri private, vietando di disporre sotto qualunque forma del feudo, dichiarando nulle per ministero di legge le alienazioni dello stesso (ed anche sulla istanza del feudatario che le avesse fatte), ordinando di ritogliersi in esame le precedenti concessioni, chiamando i prelati ed i baroni alle curie generali (non per concorrere alla formazione delle leggi, ma per sentire quello che il Sovrano intendeva statuire), invitando tutte le città e le borgate a spedire i loro nunzii nelle curie solenni a fine di richiamarsi dagli oltraggi sofferti pei giustizieri e pei feudatarii, sommise definitivamente

---

(1) **De Afflictis,** *luogo citato*. Siamo ben lungi però dal credere che questa fosse stata soltanto una gloria del Napoletano. Vedemmo sotto latro numero, che primi a darne esempio furono gli Urbinati. Il Piemonte ricorda molte di queste adunanze dal 1267 al 1324 (**Cibrario,** *Delle finanze della Monarchia di Savoia, disc. 1. num. 11.* **Pertile,** *Vol. 2. § 55 nota 106*. Idem. *ivi § 56 nota 7.)* Il governo Pontificio non non ne fu privo. (**Pertile,** § *55 note 68 e 103*. Idem § *56 nota 64*.)

tutti i grandi del Regno alla forza dello Stato, e giovò in un modo indiretto alle condizioni civili ed economiche dei Comuni (1). Questi però tenne anche a freno, perchè non degenerassero in enti politici, e quante volte vedeva che alcuno di essi ribellavasi alla potestà sovrana, lo distruggeva, mandandone gli abitanti in altre terre. E con ciò disperdeva fin la memoria di quelle città che volevano uscire dalla cerchia del governo economico, per sollevarsi ai poteri politici. Riconoscendo infine la esistenza delle città Demaniali, e rivocandone alcune al Demanio in pena dei feudatarii felloni o sprezzanti l' autorità dello Stato, accresceva il numero delle popolazioni, alle quali potea giungere l' azione del governo, senza l' opera intermedia dei feudatarii. Se la dominazione Angioina non fosse sopravvenuta a disperdere le tracce del governo indipendente, gettando l'autorità giudiziaria nell' atomismo comunale, e rinvigorendo il feudo; se un continuatore dell' opera di Federigo vi fosse stato, tutto fa credere che si sarebbe giunti ben presto alla rigenerazione completa dei Comuni, con un sistema di rappresentanza razionale ed ordinata, senza scosse politiche, e con la più ragionevole autonomia, regolata e corretta dall' autorità giudiziaria. I tempi di Ferdinando I d' Aragona si sarebbero anticipati di due secoli.

80. Dall' altro lato la pratica moderna può cavare alcuni frutti dallo studio di questo periodo, e sono:

1. *Approvazione dei contratti comunali.* Per verità i contratti di vendita e prestiti rimasero sotto l' impero della costituzione di Leone. I risorti studii di dritto romano e la

(1) È tanto vero che, abbassando i feudatarii, Federico sollevò i Comuni e questi ne furono contenti, che gli emissarii di Papa Innocenzo IV. riuscirono ad eccitare i nobili alla rivolta, ma non già i borghesi. « Al popolo ed alle città erano state bensì tolte » le franchigie comunali; ma della perdita erano stati compensati, mercè parecchie leggi » sapienti che massime li proteggevano dai Baroni; laonde non si rivoltarono contro il » loro signore, e la cospirazione rimase ristretta alla nobiltà ». (**Gregorovius**, *opera citata, p. 290).*

inesistenza di qualsivoglia costituzione che diversamente questa materia regolasse, sono dati sufficienti perchè si debba ritenere che doveva intervenire la votazione pubblica dei possessori e l'assentimento di un alto Magistrato. Anzi ne troviamo una prova nella costituzione *generalia iura*, ove è detto che, chiamata a difendersi la città da qualche accusa, dovesse scegliere il Sindaco o mandatario, incaricato della difesa. A noi pare evidente che non potea farsi questa scelta, se non nel parlamento dei cittadini, *quemadmodum in civilibus causis* (1).

Ma chi esercitava la tutela legale dei Comuni? Era il Camerario ovvero il Giustiziere? E questi era il Gran giustiziere, ovvero il Capitaneo e Maestro giustiziere, od infine il Giustiziere della Provincia?

Molto confusamente gli scrittori trattano della istituzione del Giustizierato, e niente, per quel ch' io mi sappia, dicono della questione proposta, la quale non si può bene risolvere, se non esaminando le fonti.

Supremo intendimento di Federico fu di dividere la giurisdizione civile dalla criminale (2). Ai Camerarii diede la giurisdizione civile in mancanza dei Baiuli, in appello dalle sentenze di costoro, nelle cause tra i Gabelloti ed i Baiuli, ed in quelle nelle quali era interessato il fisco (3). Il giustiziere poi ebbe di regola le attribuzioni criminali nella provincia commessa al suo governo; solo per eccezione giudicava delle cause civili, ma in difetto del Camerario e dei Baiuli, o quando si disputasse dei feudi e delle cose feudali. Le controversie poi intorno alle città ed ai feudi quaternati erano riservate al giudizio della Magna Curia (4). Era que-

(1) *Const. Generalia iura.*

(2) *Officialium nostrorum officia volumus esse discreta, civilibus quaestionibus alios, et alios accusationibus criminalibus preponentes* (*Const. non sine grandi*).

(3) *Const, Officiorum periculosa confusio.*

(4) *Quaestiones de Castris, et Baroniis et magnis feudis, quae in quaternio-*

sta la curia del Re, che si crede costituita la prima volta da Roberto Guiscardo; in essa vi era il Gran giustiziere, capo della giustizia penale e civile, e giudicava con quattro assessori (1). A costui solo era attribuita la conoscenza delle controversie delle città (2). Infine oltre al giustiziere della Provincia e al Gran giustiziere della Magna Curia, vi era un Capitaneo e Maestro giustiziere, incaricato di reggere le curie solenni, di cui abbiamo testè parlato, e che fu perfettamente diverso dal Gran giustiziere della Magna Curia, siccome notò il D'Isernia nel commento alla costituzione *capitaneorum autem* (3).

Ei pare adunque che non avendo il Giustiziere della provincia, nè quello delle Curie solenni la giurisdizione civile sulle città, ma soltanto il Gran giustiziere della Magna Curia, a costui solamente fosse dato esercitare le attribuzioni di approvare i contratti Comunali, s'egli è vero, come pare verissimo, che la giureprudenza professava doversi esattamente eseguire le disposizioni dell'Imperatore Leone. Onde viene rifermato una volta di più, che la tutela dei Comuni era affidata alla potestà giudiziaria e non alle autorità politiche, siccome poscia apprendemmo dalla Francia.

2. *Regolamenti municipali.* La illimitata facoltà legislativa di un municipio è incompatibile con l'essenza del Comune, che dev'esser libero, ma non investito de' poteri della Sovranità. Quindi è notevole, come lo Svevo seppe risolvere

---

nibus dohanae nostrae scripta sunt, QUAE OMNIA SINGULARITER COGNITIONI NOSTRAE CURIAE RESERVAMUS. (*Const. iustitiarii nomen*).

(1) *Const. Nihil veterum principum.* **Capone.** *opera citata Vol. 1· § 102.*

(2) *De Comitatibus. baroniis,* CIVITATIBUS, CASTRIS, *et magnis feudis* (*Const, magnae curiae*).

(3) *Non loquitur de Magistro Iustitiario Praesidente magnae Curiae, sed de aliis discurrentibus,* (quelli che avevano incarico di girare pel Regno, e tenervi in luoghi determinati le curie solenni). Bene a questo proposito l'Huillard Brèholles notò che mentre i *giustizieri* delle Provincie e il *Maestro giustiziere della Magna Curia* erano magistrati, il *Capitaneo e Maestro giustiziere* delle curie solenni non aveva che poteri politici e temporanei (*opera citata. prèface, p. 412*).

lodevolmente il problema della conciliazione fra il rispetto dovuto alle consuetudini locali che rivelano e regolano svariatissimi bisogni della vita pratica, con l'ossequio dovuto alle leggi generali dello Stato. Ove tacciono queste, non si può non prestare osservanza alle manifestazioni locali della vita giuridica. Ed ora non ci ha più chi dubiti di questo vero. Da che si sono venuti formando i grandi Stati e la Sovranità ha richiamato a sè il potere legislativo, i Comuni hanno perduto il dritto di fare le leggi, rimanendo loro soltanto quello di provvedere con regolamenti speciali alla tutela di certi interessi meramente paesani, con prescrizioni che trovano il loro fondamento nelle consuetudini o nelle condizioni particolari di edilità, di agricoltura e d'industria. Se ne hanno esempi in tutta Europa, ed il Block osserva che nella Sassonia ci ha questo di particolare, che non si permette soltanto la formazione dei regolamenti, ma si ordina, dovendo ogni Comune avere le sue peculiari leggi patrie nelle parti non regolate dalla legge generale (1).

Anche la legge Italiana ne fa un obbligo a' Comuni, disponendo però che i detti regolamenti sieno approvati dalla Deputazione provinciale, e riveduti dal Ministero, il quale, udito il Consiglio di Stato, può annullarli in quanto sieno contrarii alle leggi (art. 87 num. 6, art. 138, num. 6). Ma perchè mai la conservazione delle leggi è affidata al potere governativo? Non è il magistrato piuttosto il vero depositario del diritto? Il Ministero e il Consiglio di Stato non possono esaminare i regolamenti di edilità, igiene, ornato e polizia locale dal punto di vista dell'utilità e dell'interesse, ma soltanto in relazione alle leggi; la Deputazione è principalmente chiamata a considerarli dal lato dell'utilità e convenienza. Or, nè la Deputazione è naturale rappresentante de' Comuni, nè il Ministero è il vero vindice delle leggi. Federico ri-

---

(1) **Block**, *opera citata, pag. 157.*

solvè indirettamente la quistione, rimettendosi all'autorità giudiziària, la sola ch'è competente a vedere se le consuetudini scritte, o non scritte, sieno ripugnanti alle leggi generali. Anche nelle materie di dritto civile, i contratti s'interpetrano e si eseguono secondo le consuetudini locali; ma il magistrato esamina se queste sono conformi ai principii generali del diritto, e distingue la semplice *consuetudine* (che potrebb'essere immorale od iniqua) dal dritto consuetudinario.

Ma il Tribunale vedrà pure se i progetti edilizii, igienici e di polizia sieno convenienti? Ben si potrebbe rispondere che sì, poichè se il può la Deputazione, non si sa perchè non lo potrebbe il magistrato, ch'è più vicino alle popolazioni. Nondimeno su questo argomento la tutela dello Stato non ha più senso, perchè vengono meno quei motivi di diffidenza, che, soli, hanno consigliato e consigliano l'intervento delle autorità superiori nella vita comunale. Si deve pure aver fede nel buon senno delle popolazioni, cui, volere o non volere, è caro il proprio ostello, più che non sia a funzionarii pubblici residenti in luoghi lontani.

Nè vale il dire che essendo dallo Statuto Costituzionale commessa al Ministero (come potere esecutivo) la cura di formolare i regolamenti per la esecuzione delle leggi, debba reputarsi quale una delegazione del Ministero la potestà fattane ai Consigli Comunali. Questi provvedono per dritto proprio e non già per delegazione; nè il Ministero rivede i regolamenti municipali per modificarli nella sostanza o per ratificarli, ma solo per esaminarne la legalità, con un giudizio che alla sua volta può esser pure sindacato dalla Magistratura. Se questa può risolvere persino la questione di costituzionalità dei decreti Reali, rendendoli inefficaci, non dichiarerà nulli i regolamenti che il Ministro ha creduti legali? È più semplice adunque la diretta e sola approvazione del potere giudiziario.

3. *Potere del Sindaco.* Abbiamo notato più su quanto stranamente le leggi moderne di Europa investono de'poteri

comunali e governativi una stessa persona; onde la insolubile difficoltà sul modo di procedere alla elezione, quando la fiducia del governo potrebbe non essere divisa dal Comune, e viceversa. Ebbene, codesto ibridismo del doppio ufficio del Sindaco, quale Uffiziale Governativo ed Uffiziale del Comune, fa torto a' nostri tempi, in cui si parla tanto della necessità di dividere i poteri. Se lo Stato vuol tenere a sè soggetti i Comuni, è mestieri che si avvalga dell' opera dei suoi dipendenti, affidando a costoro la polizia ordinaria, la pubblicazione delle leggi e regolamenti, la trasmissione degli ordini delle Autorità Amministrative.

È tanto discreditata presso l'universale la istituzione dei Baiuli o Baglivi, che, a volerla richiamare in vigore, si correrebbe il rischio di sentirsi gridare la croce addosso, da chi, lavorando di cesoie sulle leggi ed istituzioni straniere, le vien cincischiando ed applicando a brandelli sul corpo delle leggi Italiane. Ma se si guardano nel loro intimo organismo le nostre antiche istituzioni, si vede quanta parte cadde con la caduta del feudalismo, e quanta ne rimane a testimonianza del senno giuridico dei nostri maggiori; e non teme la croce chi intende a rinverdire la parte non viziata delle passate memorie.

Non vi era città, non villaggio, non Comune che fosse privo del Baiulo, assistito da un Giudice e da un Notaio; il primo per istruirlo nei giudizî, il secondo per scrivere le pronunziazioni di lui (1). Vuolsi che Roberto Guiscardo fosse stato il fondatore di questa istituzione (2), la quale venne via via migliorando con le costituzioni di Re Guglielmo I. e di Re Federico II. Il baiulo arrestava i ladri e li rimetteva al giustiziere, vigilava sulle assise, sui pesi e sulle misure. Questo dispose Re Guglielmo I (3). Ma Federico accettò la isti-

(1) **Capone**, *Discorso sulla storia delle leggi patrie, Vol. 1. § 99.*

(2) **Capone**, *ivi.* — **Maffei**, *Institutiones juris neapolitani, Lib. 1., Cap. 14.*

(3) *Const, locorum Baiuli.* — *Const, Baiulus si furem.* — *Const, ad officium Baiulorum.*

tuzione, non senza esplicarla e disciplinarla meglio. Procedeva il Baiulo nelle cause di rifacimento di danno, allorchè gli animali erano sorpresi nei fondi altrui, prestava giuramento *de justitia ministranda.*, esigeva la centesima parte del valore della cosa contestata e la poneva a carico del soccombente per titolo di multa. A capo dell' anno, poichè un anno soltanto stava in carica, era tenuto al sindacato (1). Finalmente procedeva contro i gabelloti in caso d' indebito esatto; vigilava sulla vendita del sale, ferro ed acciaio (2). Posteriormente diverse prammatiche vennero determinando sempre più i poteri della Bagliva, e se ne ricordano di Ferdinando I. d' Aragona, di Filippo II., di Filippo IV., di Carlo II. e finalmente di Ferdinando IV (3). La sua dipendenza dalle autorità dello Stato, costituiva il legame tra gl' interessi generali d' ordine governativo e quelli meramente locali della stessa indole.

Quale era il vizio che travagliava codesta istituzione, la quale oggi potrebbe essere rappresentata dai Conciliatori, con poteri più ampi, con quelli cioè che sono affidati al Sindaco in qualità di Uffiziale governativo? Nelle città demaniali non si avea a deplorare nulla, poichè la elezione era fatta dal Camerario, ovvero dal Comune stesso, e, sotto Federico, dal Sovrano, e la sua posizione sociale era perfettamente sciolta da qualunque sinistro influsso di potenza baronale. Ma queste città erano pochissime, poichè eccedevano in numero le terre infeudate, ed il feudatario aveva il *Banco della giustizia;* quindi la facoltà di eleggere a suo grado il Baiulo, facendone il ministro d' iniquità e di spoliazione; onde si ebbe la *banca Baiulationis* e la *gabella Baiulationis*, cam-

---

(1) *Const: animalia in vineis — Const: Baiuli — Const: cum iuxta — Const. omnes Baiuli — Const: pro scripturis.*

(2) *Const: Authoritatem — Const: magistros nostros.*

(3) **De Sarlis**, *Codice delle leggi del regno di Napoli. Lib. 9., tit. 2.*

biando i poteri e le forme dei giudizii secondo i capricci del padrone della terra.

Ma caduto il feudalismo, non si dee più aver paura delle altre istituzioni che gli furono compagne; rimondate dalla scorza antica potrebbero dare esempio di una ricostituzione dell' ufficio del Conciliatore o del Vice-Pretore comunale. E questa, che per noi è deduzione logica del rapporto fra Stato e Comune, considerata nella Storia e nella sua intima essenza, fu per Gabriele Rosa intuito del vero, non riflessione storica, poichè essendosi limitato a studiare la costituzione del Comune Lombardo, non trovò l' istituto del Conciliatore, il quale appartiene alle Provincie meridionali. E scrisse così:
» I giudici conciliatori fanno buona prova; quindi si potrebbe
» anche elevare la somma affidata al giudizio loro, ed ac-
» centrare il giudice nel Circolo. Il quale dovrebbe anche es-
» sere prima istanza di contese tra i Comuni; dovrebbe te-
» nere, o nel Consiglio o nelle commissioni, l' ordine pubblico
» e la sicurezza, il riparto delle imposte e dei tributi milita-
» ri, la difesa dei boschi, la statistica, le vie maggiori col-
» leganti i Circoli tra loro e coi Comuni grossi, l' igiene,
» il collegio politico, l' ispezione delle scuole elementari, la
» lista dei giurati » (1). Forse tutto questo sarebbe troppo; ma l'incarico di eseguire ciò che la presente legge Comunale e Provinciale commette al Sindaco, quale uffiziale governativo, si potrebbe meglio affidare al conciliatore. Nelle sedi poi di Pretura si potrebbero cotesti incarichi affidare al Pretore, od a qualch' altra autorità dello Stato. Se esiste una reale differenza tra le città ed i Comuni rurali, il sistema per noi proposto risponderebbe alla naturale condizione dei luoghi.

---

(1) **Rosa**, *Feudi e Comuni*, pag. 348.

CAPITOLO X.

80. Avvilimento della Sovranità sotto Carlo di Angiò: esame della Bolla d'investitura del Regno. 81. Conseguenze: la debolezza del Governo, la cupidigia di Carlo, i suoi istinti forestieri, crearono uno stato di cose comunali che in dritto era buono, ma in fatto fu pessimo. 82. Ripruove: si accertarono i confini dei feudi; esame del capitolo *Terrerii*, e dell'altro *Item boves*: si discute la questione se gli Angioini conferirono la giurisdizione ai Baroni: ebbero la facoltà di far editti; immunità e privilegii ecclesiastici: amministrazione della giustizia e nomina de' giudici. 83. Responsabilità dei Comuni per i delitti commessi nel loro territorio. 84. Ordinamenti municipali, prevalenza dell'individualismo. 85. Corpo rappresentativo conceduto a poche città, e per privilegii speciali. 86. Decadenza dei parlamenti generali e solenni. 87. Sguardo generale sulla legislazione Angioina.

80. La dominazione Sveva durò poco. Morto Federigo nel 1250, il Regno passò a Corrado, e poscia a Manfredi per brevissimo tempo. Carlo I di Angiò lo vinse a Benevento, e divenne Re col favore della Chiesa. Quale fu la sorte dei Comuni sotto la nuova dominazione?

S'egli è vero, che le istituzioni comunali tolgono norma ed indirizzo dalle condizioni di Stato, è indispensabile fermare brevemente qual posto occupa il governo Angioino nella Storia della indipendenza degli Stati italiani.

Si sa che Federico avea scosso il giogo della Chiesa. Carlo vi si sommise ben volentieri; e non potè fare altrimenti, perchè da Lei riconobbe il suo Regno (1).

(1) Ad Innocenzo IV è dovuto primamente il disegno di una concessione del Reame. Poichè più volte la Chiesa era stata vinta da' Normanni, e Federico aveva costituito il potere civile al di sopra del clero, nè più era possibile mettere innanzi la donazione di Costantino, Innocenzo IV vide non poter fare assegnamento sulle proprie forze per

Leggendosi l' atto d' investitura della Sicilia e del Reame di Napoli del 28 giugno 1265, non si può non rimanere maravigliati come Papa Clemente IV se ne potè credere non già Signore o Protettore, ma padrone e libero dispositore, come di cosa propria. Dopo notata la devoluzione del Regno alla Santa Sede, *ad quam specialiter pertinet*, si procede alla concessione *in feudum*, si prevede il ritorno nel caso di morte dell' investito senza eredi, si stabilisce la formola del giuramento *del ligio omaggio* a favore della Chiesa Romana, si prescrive il pagamento dell' annuo censo di ottomila once di oro sotto pena di decadenza dal Regno in caso di rifiuto o indugio dopo la terza interpellazione, si dispone la consegna di un bianco palafreno in ogni tre anni *in ricognitionem veri dominii*, si riserva la libera distrazione della città di Benevento e suo territorio, s' impone la immunità delle Chiese e degli Ecclesiastici nel Regno, si ordina che i Baroni, i Conti, i militi e tutti i cittadini debbano godere dei privilegi e delle libertà che ebbero a tempo di Guglielmo II, e si danno altre molte disposizioni di ordine successorio e politico (1). A questo diploma fa degna compagnia il giuramento di fedeltà dato da Carlo I; in cui leggesi che se lasciasse un figlio minore degli anni 18, la tutela e la reggenza del Regno sarebbe rimasta affidata al Papa (2). Ai 20 Agosto 1265 il nuovo Re ebbe dal Papa facoltà di entrare nel Regno, e prenderne possesso (3). Ai 29 dicembre furono incaricati cinque cardinali d' incoronarlo, ed ai 31 dello stesso

---

contrastare gli Hohenstaufen, e risolvè di farne espressa concessione ad un prode guerriero. Si rivolse prima a Carlo d'Angiò (12 Giugno 1253), ma la proposta fu respinta dai nobili di Francia; portò quindi le sue offerte ad Enrico III d'Inghilterra pel suo figlio Edmondo, e gli mandò la Bolla di concessione a' 6 Marzo 1254. Indi Urbano IV rinnovò la proposta a Carlo di Angiò, e fu accettata (**Gregorovius**, *Storia della città di Roma, Vol. 5, p. 315 e 394*).

(1) **Del Giudice**, *Codice diplom. del Regno Angioino, Vol. 1., Num. 4.*

(2) **Pertile**, *Vol. 2., pag. 293.*

(3) **Del Giudice**, *ivi, num. 12.*

mese, mentre ne fu data partecipazione a Re Carlo, non si omise ricordargli di dover prestare il giuramento di *ligio omaggio*, il quale fu dato in Roma ai 6 gennaio 1266 (1).

Quindi le tenerezze fra Carlo e la Chiesa Romana. Nello stesso giorno della incoronazione Re Carlo donò alla Chiesa Vaticana 50 once di oro annue sulle rendite dello Stato in Napoli (2). Indi a non molto tempo cominciarono gl'indugi al pagamento, e con essi le domande di dilazione, i ringraziamenti relativi, ed altre corrispondenze che depongono sempre più dell' assoluto difetto di indipendenza nel Principe (3); onde i continui rimproveri che il Papa gli faceva sulla poca cura che si toglieva della Chiesa e dello Stato (4).

81. Di qui avvenne che il Governo di Carlo fu sospettoso, avaro e liberticida. Lo si dimostra con documenti non sospetti, poichè sono le Bolle stesse di Papa Clemente, che lo invitava ad essere più giusto ed umano. « Tu spregi di » vedere i tuoi sudditi, indugii loro l'amministrazione della » giustizia, e quando è lor permesso, il che succede raramente, » di recarsi da te, non ti rendi visibile nè affabile, e sei costret- » to a tener sempre in mano la spada, addosso la lorica, ac- » canto un esercito preparato. E che vita è questa? È im- » magine piuttosto di morte *suspectos semper habere sub-* » *ditos, et suspectum semper esse subiectis....* I tuoi impie- » gati, o che ti stanno a lato, o che sono spediti al gover- » no delle città e delle provincie, rubano continuamente a » te ed ai tuoi.... e tu solo taci in mezzo a tanti clamori, e » tu affetti una detestabile ignoranza, mentre si tratta del » pericolo tuo e dei tuoi ». Queste ed altre simili cose gli scriveva Clemente ai 22 settembre 1266, aggiungendo molti consigli, perchè retribuisse bene i suoi impiegati, pagasse i

(1) **Del Giudice**, *ivi, num. 30, 31 e 32* — **Gregorovius**, *ivi, p. 435.*
(2) **Del Giudice**, *ivi, num. 34.*
(3) **Del Giudice**, *ivi, num. 52.*
(4) **Del Giudice**, *ivi, num. 53, 72, 92.*

debiti, si circondasse di uomini prudenti ed onesti, ponesse ordine alla sua casa dove ciascuno facea a sua posta e dilapidavasi troppo (1). Ai 5 Febbraio 1267 lo stesso Papa, scrivendo al Vescovo Albanese, deplorava come Re Carlo avesse stabilita la colletta, senza averne riportato prima l' assentimento dei Baroni, dei Prelati e dei Comuni, temendo forte che, dispiaciuti i popoli, ne dovesse venire tale un danno a lui ed al Re, che questi avrebbe perduto la Corona ed egli il censo, *non immerito formidamus ne nos et se in extremam, quod absit, confusionem adducat* (2). E presto incalzando su questa idea, ne scrisse proprio al Re il giorno seguente: *diximus, quod et nunc scribimus, te videlicet Praelatis et Baronibus et locorum Communitatibus convocatis, tuae necessitatis instantiam et utilitatem defensionis eorum debere patienter exponere, et de ipsorum ordinare consensu, quale tibi a tuis impenderetur auxilium* (3). Imporre le collette di proprio moto, e senza la convocazione preventiva del parlamento, significava negare ai diversi ceti della Nazione quelle guarentigie di che precedentemente aveano goduto, cadendosi nel più turpe dispotismo.

Studiati con cura questi documenti, vi si trova, o ch' io m' inganno, la chiave di un segreto storico. Il Regno era tributario della Chiesa; anzi si andò più oltre, poichè leggendosi la Bolla d' investitura e il giuramento di fedeltà, tu non sai se la Sicilia e le terre di qua dal Faro furono date in feudo, ovvero in enfiteusi; chè talvolta sembra sostanzialmente prevalere l'enfiteusi civile, la quale si distacca recisamente dal feudo, specie di enfiteusi politica. E pure un certo miglioramento venne ai popoli appunto da questa dipendenza di Stato! Se Carlo fosse rimasto abbandonato a sè solo, forse la condizione delle Città sarebbe stata infelicissi-

(1) **Del Giudice**, *ivi, num. 53.*
(2) **Del Giudice**, *ivi, num. 92.*
(3) **Del Giudice**, *ivi, nota 3.*

ma, perchè regolato da istinti stranieri, non sentiva battersi il cuore alle sciagure dei sudditi. L'avarizia non avrebbe avuto più alcun freno, e le franchigie delle terre demaniali sarebbero tornate un nome vano. Però vegliava su lui il Pontefice, e temendo non dovesse ribellarsi il Regno col danno di entrambi, lo eccitava spesso a consigli di mansuetudine e di giustizia.

Quindi Carlo si trovò fra due correnti. Da un lato lo incalzava il desiderio di ricchezze, ed era despota; dall'altro sentiva il bisogno di appagare le legittime pretese dei sudditi, ed appariva piuttosto ragionevole negli atti legislativi. Ma perchè quando si è trabalzati da due opposte determinazioni, difficilmente le opere corrispondono a' concetti, si verificò una brutta ipocrisia di governo; le leggi furono relativamente buone, ma l'esecuzione fu pessima. Onde se si chiede, quale fu il destino dei Comuni sotto Carlo, non potrà non rispondersi che legislativamente migliorarono, ma esecutivamente non poteano scendere più basso (1).

82. La ripruova di queste osservazioni si trova nel modo come fu riordinato il feudo, nelle relazioni interne fra lo Stato e la Chiesa, nell'amministrazione della giustizia, e nella forma di regime conceduta alle città demaniali.

Feudo. — Sotto i Normanni fu redatto un catalogo dei feudatarii per la certezza delle ragioni feudali in tutto il Regno (2). Ma dopo tante guerre e sommosse dei Baroni, gli abusi, le usurpazioni, le depredazioni furono moltissime, e l'opera a cui intese costantemente Re Carlo nel riordinare le cose del suo Regno, fu di accertare i confini dei feudi, delle proprietà comunali e del Demanio dello Stato. Le carte

---

(1) Nè altrimenti si comportò Carlo II., poichè anche da lui si pretese dipendenza politica e pecuniaria. Ai 29 Maggio 1289 « anch' egli professò, come suo padre, di essere » vassallo della Chiesa per la grazia di lei, e giurò patto feudale » (**Gregorovius**, *ivi, pagina 579).* Roberto, Ladislào e le due Giovanne non fecero diversamente.

(2) Dottamente lo esaminò in una recente memoria il **Capasso** *(Sul catalogo dei feudi sotto la dominazione Normanna — Napoli 1870).*

conservate nei suoi registri abbondano di notizie su questo argomento. Nel 1282 proibì espressamente ai Baroni di estendere i loro possessi sulle terre vicine al feudo, sia che queste appartenessero al Demanio sia ai Comuni od ai privati (1). Nell'anno 1288 Carlo II vi tornò sopra con un altro importantissimo Capitolo *de tollenda dissentione inter fideles nostros*, con cui, volendo far cessare le contoversie su i terreni dei Comuni, delle Chiese, del Fisco, dei Conti e Baroni con determinarsene stabilmente i confini, già molto alterati, dispose che si dovessero esaminare i titoli di concessione, ed in difetto, un Tribunale composto di un prelato, di un Barone e di un cittadino, dovesse ricercare le prove del possesso antico, facendone scrittura in triplo, di cui la prima doveva essere conservata dal medesimo Collegio, la seconda dalla Regia Camera, e la terza dalla Chiesa principale della Città ove risedeva il Preside (2).

Ma queste prescrizioni legislative non furono che la sintesi di quanto erasi già fatto ed osservato da molti anni innanzi. Ai 31 agosto 1266 dispose il I Carlo la restituzione di certi campi siti nel territorio di Sansevero e di S. Andrea in favore del Monastero di Torre Maggiore (3). Ai 9 novembre 1275 ordinò al giustiziere di Basilicata che dirimesse le questioni insorte sui confini del feudo di Pietrapertosa (4). Nel dì 8 luglio 1271 comunicò alcuni capitoli al Giudice Giovanni de Amicis di Barletta per eseguire l' inquisizione amministrativa nei giustizierati di Capitanata e Terra D'Otran-

(1) Capitolo *item praedicti.* Il **De Nigris**, commentando questo capitolo raccolse da molti dottori trenta regole pratiche, le quali costituirebbero, a suo credere, la logica delle prove dei confini (**De Nigris**, *Super capitulis Regni, Cap. 87, num. 7 a 38).* Ma è scolasticismo, e nulla più.

(2) Capitolo, *ad tollendam.*

(3) *Syllabus membranarum regiae Sielae, Vol.*, *1. p. 6.*

(4) *Syllabus, ivi, pag. 236.* È un comunello della Basilicata, che ora nei documenti è chiamato con questo nome, ora con l'altro di *Pietra Petrosa,* ora infine con quello di *Pietra Perciata.*

to, mandandogli di inquirere sui redditi, sui dritti, e sui beni di diverse città, ordinare la restituzione di quelli che appartenessero alle Chiese e ad altri, accertare quali spettassero alla corona; il tutto secondo le dichiarazioni che si sarebbero raccolte, non pure dai cittadini, ma anche dagli abitanti dei luoghi vicini (1). Ai 10 gennaio 1277 alcuni commessarii del Re incaricati di inquirere in Castrovillari sul patrimonio delle Chiese, procedettero a fare altra investigazione sui beni restituiti a diversi cittadini e Baroni, dopo la venuta di Carlo, e stesero un processo delle dichiarazioni dei testimoni (2). Sorse lite tra il Signore di Stigliano e l'Università di Craco in Basilicata, e due incaricati del Re il 23 settembre 1276 procedettero all'accertamento dei confini *per testium depositiones singillatim recensitas inquirunt, quinam suis fines terrarum Astiliani et Craci* (3). Nell'anno 1279 fu proceduto per mezzo di testimoni alla liquidazione di diversi feudi in Abruzzo, rivocandosi al Sovrano tutte quelle terre, di cui non si fossero esibite le regolari concessioni (4). Ai 25 aprile 1284 si cercarono i confini di S. Agata, terra demaniale della Capitanata (5). Ai 16 dello stesso mese ed anno fu commesso al Giustiziere di Capitanata, *ut requirat quaequam sint pertinentiae Castri Ripalvi, earumque det possessionem Henrico Comiti Vademontis iuxta concessionem* (6). Il Vescovo di Teramo si dolse presso il Re di trovarsi spogliato del possesso di diversi beni, che facevano parte integrante delle concessioni feudali ecclesiastiche, precedentemente fatte alla sua Chiesa. E Re Carlo rescrisse al al suo Giustiziere di Abruzzo, perchè avesse dato gli op-

---

(1) **Minieri Riccio**, *Saggio di Codice diplomatico, Vol. 1., N. 91.*
(2) **Minieri Riccio**. *ivi, num. 146.*
(3) *Syllabus, ivi, pag. 125.*
(4) *Syllabus, ivi, pag. 179.*
(5) *Syllabus, ivi, pag. 237. Nota 2.*
(6) *Syllabus, ivi, pag. 263.*

portuni provvedimenti (1). L'accertamento di confini, perchè la società di quei tempi fosse uscita da tanta confusione di rapporti, non può non esser reputato un provvedimento degno di altissima lode. I Comuni venivano a porre inalterabilmente i termini delle loro proprietà, e le usurpazioni divenivano impossibili. Ma Carlo guardava anche ad un' altra cosa, alla conservazione, cioé, dei dritti della Corona, in caso di devoluzione del feudo. Ed a questo scopo pretese che si coltivasse bene, e si usasse ogni diligenza per ben custodirlo, siccome rilevasi da una pergamena del 3 maggio 1281 (2). Voleva di più, e sempre perchè nou mancasse il servizio al Sovrano coi necessarii redditi, che il feudatario non si allontanasse dal Regno; quindi tolse il possesso di Aliano e Guardia (due piccole terre ín Basilicata) a Giovanni De Madellis, perchè se ne stava in Francia, ma essendo di lì tornato, gliene fece riprendere il godimento nel dì 8 agosto 1281 (3). Su quest' ordine d' idee s' insistè maggiormente con altro capitolo del 23 marzo 1286 (4).

Le condizioni di dipendenza dello Stato, le guerre continue, le sommosse delle città, e poi la debolezza di due donne che occuparono il trono, non permisero che il Sovrano tenesse i feudatarii nell' antica sottomissione verso l'autorità suprema, ed in una specie di eguaglianza coi Comuni. Alzarono alquanto la testa, e, sia per favori particolari, sia per transazione, ebbero un tantino di giurisdizione e di potere legislativo. Noi brevemente toccheremo delle relazioni tra il feudo e i cittadini in quanto agli usi civici, alla giurisdizione ed ai bandi.

Pensò il Grimaldi che Carlo I avessse col capitolo *terrerii* proibito ai Baroni « far nuove difese, cioè, territorii

(1) **Ughelli**, *Italia Sacra, opus singulare, pag. 404.*
(2) *Syllabus, ivi, pag. 223 e 224.*
(3) *Syllabus, ivi, pag. 229.*
(4) **Minieri Riccio**, *opera citata, Vol. 2., par. 1., N. 2.*

» chiusi e vietati » (1). Sa ognuno che le difose erano luoghi circoscritti e chiusi all' ingresso di chicchessia, dicendosi altrove *bandite*. Sotto Ferdinando I di Aragona fu espressamente proibito ai feudatarii il costituirle senza il permesso Sovrano ed il consenso di tutti i cittadini, nell' intendimento di allontanarne costoro, quando venissero per l' esercizio degli usi civici, perocchè non vi era feudo senza usi. Or dare questo vanto a Carlo di Angiò, significherebbe metterlo al disopra dello stesso Federico II, poichè dimostreremo che, sino al 1483 il dritto di chiudere il feudo non era sommesso alla censura sovrana. Le parole che fecero professare al Grimaldi quella dottrina si riferiscono ad un altro ordine di idee e d' istituzione, *defensas non exigant nec de defensis cognoscant, vel se aliquatenus intromittant, cum impositio defensarum debeat fieri per invocationem nostri nominis, cognitio et exactio earum spectat solum ad nostram curiam vel ad Iustitiarium regionum* (2). Il Grimaldi non tenne presente la istituziono *de defensis imponendis* regolata da quattro costituzioni di Federico, nello scopo di contrapporre l'autorità Sovrana in favore dei deboli contro i violenti, gli oppressori ed i Baroni (3). Il cittadino Romano poteva dire: *civis romanus sum*, e la invocazione della sua qualità lo rendeva sicuro da ogni offesa (4); il suddito di Federico,

---

(1) **Grimaldi**, *Istoria delle leggi e Magistrati del Regno di Napoli — Lib. 11., pagina 486.*

(2) *Cap. Tirrerii.*

(3) *Const, iuris gentium — Const, fidelium nostrorum — Const, si quis in posterum — Const, defensas impositas.*

(4) Un eccellente studio ha fatto il **Béchard**, sul *jus libertatis*, come dritto legato alla qualità di cittadino Romano. Nessuno poteva essere ridotto in istato di schiavitù, battuto, torturato, carcerato per debiti, ed il rimedio consisteva, secondo la legge Porcia, nell' appellazione al popolo, il quale, riunito in Comizi provvedeva secondo ragione Bastava che un individuo si proclamasse cittadino Romano perchè ogni maltrattamento dovesse cessare incontanente, e S. Paolo si liberò dall' ignominia delle verghe e dall' ultimo supplizio con queste semplici parole: *io sono cittadino Romano* (**Béchard**, *droit municipal dans l' antiquité, pag. 215 e seg.).*

quando non si poteva altrimenti difendere, invocava il nome del Sovrano contro l'aggressore, sia per proteggere la sua persona, sia per impedire un danno alla proprietà. Il De Afflictis ne riporta la formola: « *Ego fidelis, ex parte Regis » prohibeo te, atque requiro ut hinc in antea non praesumas me offendere in personam.* Che se poi temesse di un danno sulle cose mobili o immobili, usava la medesima formola, soggiungendo: *quod non praesumas de facto spoliare dictis bonis* (1). Ognun vede perciò come la difesa in nome del Sovrano non è la stessa che la difesa costituita sul feudo con l'assenso del Sovrano.

Parrebbe invece che Re Carlo col capitolo *Item boves* avesse proibito ai Baroni ed a qualunque altro cittadino il costituir difese o foreste nel feudo, per impedire l'esercizio degli usi civici (2). Però la foresta o difesa di che in esso è parola, non è da riferirsi che ai luoghi riservati alla caccia Reale. Ed invero, nello stesso capitolo è spiegato che i bovi possono pascolarvi senza campane, e i custodi rimanervi senz'armi e cani; quelle per non ispaventare gli animali, le armi ed i cani per non far frode, *ne fraus aliqua committatur.* Di qui è chiaro che l'uso del pascolo non era vietato, purchè si esercitasse in maniera da non offendere il dritto esclusivo di caccia (3). E sebbene vi si legga pure che i maestri delle foreste non potessero farne delle nuove (dovendo i Giustizieri tenerne nota, per poter meglio sapere se i *forestarii* intendessero estenderle oltre i confini, e con

---

(1) **De Afflictis**, *In constitutiones regni rub. 15.* Vedi pure **De Nigris**, *Super capitulis regni, Cap. 87.*

(2) Questa opinione ho io manifestata in altro lavoro, *Dei Demani Comunali e degli usi civici* (Archivio giuridico, Vol. 18, pag. 221.

(3) Non convince gran fatto la ragione indicata dal **De Nigris** e poi dal **Grimaldi**, che la mancanza delle campane scusa la incuria de' custodi, i quali possono dire di non essersene addati, e la mancanza delle armi e dei cani giustifica la buona condotta dei custodi medesimi — (**De Nigris**, *luogo citato, Cap. 85* — **Grimaldi**, *ivi, p. 482).* Sotto colore di spiegare il senso del Capitolo, vi s' introduce un ordine d'idee che lo distrugge completamente.

facoltà, trovandone delle nuove e non stabilite dal Sovrano, di ridurle all' antico stato), nulla ci ha che renda il concetto di non poter il privato cittadino riservare un parco a suo sollievo particolare, ed al Conte o Barone di costituire una difesa sui terreni feudali (1). Nè fu diverso lo stato di dritto ai tempi di Federico II, poichè il De Afflictis commentando la costituzione *authoritatem*, rilevò che prima di Ferdinando d' Aragona, i Baroni ed i Conti potevano costituire col consenso dei vassalli e di tutti gli interessati le nuove foreste, *quia cuilibet licitum est juri suo renunciare* (2). Erasi perciò nel campo del dritto comune; i fondi dei privati si potevano chiudere liberamente, ed il feudo, con l' assentimento degli interessati. La necessità del Regio permesso non era ancora scritta, perchè interessava poco al Sovrano se i cittadini venissero obbligati con la forza a condiscendere. In altri termini non si volle o non si potè costringere il feudatario a riconoscere nel Sovrano la protezione dei dritti civici.

Un' altra prova di debolezza diedero gli Angioini, comunicando ad alcuni Conti e Baroni la giurisdizione. Quasi tutti gli scrittori attribuiscono questa novità al primo Alfonso d'Aragona e dicono bene, siccome dimostreremo a suo luogo; ma i documenti rifermano che, se non per regola generale, almeno per privilegi singolari, il Governo Angioino diede cosiffatti esempii. Il primo fu dato da Carlo I, nella persona del suo primogenito, avendogli conferito il Principato di Salerno con la giurisdizione civile e criminale; questa però limitata alla sola Città (3). Altri esempii vi dovettero essere, ed alcuni ne rammenta il De Afflictis, dei tempi di Giovanna II (4). Vuolsi notare però che da queste assicurazioni de-

---

(1) Capitolo *Item Boves*. Veggasi pure l' altro Capitolo di Carlo II. *Illa quidem*.

(2) De Afflictis, *In constitutiones regni, Lib. 1., rub. Num. 8.*

(3) Consulta Capone, *Discorso sopra la storia delle leggi patrie, Vol. 1. § 184.*

(4) *Ego vidi aliqua privilegia Reginae Iohannae Secundae concessa aliquibus Comitibus et Baronibus, per quae apparebat quod Regina faciebat eos Regios Capi-*

gli scrittori appare non pure che si trattava di privilegi singolari, rimanendosi per tutt' altro sotto lo impero delle costituzioni di Ruggiero e Federico, ma anche il fatto importantissimo che il conferimento della qualità di Capitanei aveva luogo a vita, e si considerava piuttosto come un' indizio di fiducia personale e di particolare benevolenza, anzichè come dritto annesso al feudo (1). In questa maniera cominciano a tralignare le istituzioni. Prima si concedono grazie e favori in via di eccezione; indi l' eccezione diviene regola, ed un nuovo dritto si sostituisce all' antico.

Nè finalmente il Sovrano ebbe cura gelosa della sua potestà legislativa rispetto al feudo, poichè mentre secondo gli indirizzi di un governo gagliardo non è possibile che alcuno si tenga in diritto di far regolamenti di ordine generale, con la sanzione delle pene, tranne il governo stesso, i Comuni, le Provincie e gli stabilimenti pubblici, in limiti ben ristretti, l' Angioino diede facoltà al feudatario di fare editti o bandi, con pene non superiori ad un augustale (2) Federico non volle saper mai di coteste facoltà, richiamando a sè solo la potestà legislativa e punitrice; ma l' Angioino soffrì anche questo strappo alla Regia porpora; la limitazione della pena fu un misero gherone, che poscia non fu più riconoscibile, quando il feudatario ebbe la giurisdizione piena, e fu legislatore, magistrato e carnefice.

Immunità e privilegii ecclesiastici. Occorre appena toc-

---

taneos ad vitam, cum mere et mixto imperio in terris eorum (**De Afflictis**, *In constitutiones regni, rubrica 47, N. 3*).

(1) Così spiegasi quello che scrive il **De Franchis** a proposito della legislazione Angioina, la quale non ammetteva giurisdizione pel feudatario (**De Franchis**, *Decisio 370, Numeri 8 e 9.* Idem, *Decisio 510, Num, 4*).

(2) *Nec bannum imponant.* (barones) *nec imponi faciant ultra augustale unum (Cap. Item ad inquisitionem.)* Le due parti del capitolo si uniscono, intendendosi delle pene imposte con bando « nè promulgar bandi che imponessero pena maggiore della « somma di un augustale » (**Grimaldi**, *luogo citato, p. 488*). E i Dottori questionarono se si potesse separatamente dal bando imporre una pena superiore, *sed communis sententia iurisperitorum in regno est quod non* (**De Nigris**, *luogo citato, Cap. 88.*)

care della prevalenza che dovettero avere nel Regno gli ordini Ecclesiastici. Una dinastia che avea accettato, come patto di Regno, il principio delle immunità, espressamente dichiarato nella Bolla d'investitura, che frequentemente riceveva rimproveri (per altro ben meritati) dalla Santa Sede, e che spesso doveva chiedere dilazione o condono del censo, cui erasi obbligata, non potea non sentirsi avvinta e soggetta alla potestà Pontificia. Si sa che anticamente i vescovi erano eletti dal Clero e dal popolo, ma in un tempo che non si saprebbe esattamente assegnare, la elezione e nomina ne fu richiamata alla Santa Sede. Pensò il Milante che ciò fosse avvenuto nel 1343, ripetendo la opinione del Tommasini, là dove questo scrittore dice così: *Clemens VI ut partes roboraret Roberti Regis utriusque Siciliae, anno 1343 reservavit sibi provvisiones omnes Episcopatuum, Abbatiarum, et Collegialium Ecclesiarum, non Siciliae tantum, sed et Regni Neapolitani* (1). Ma questo dritto della Sede Pontificia esisteva già da un pezzo, e noi ne abbiamo addotte le prove, studiando il periodo Normanno e lo Svevo. Qui basta rammentare ciò che scrive Riccardo da S. Germano sotto l'anno 1225: Papa Onorio nominò cinque Vescovi, *inscio et irrequisito Imperatore*, ma costui non permise che pigliassero possesso delle sedi (2). Il Vescovo avea poteri spirituali e feudali; dunque la nomina dovea esser fatta dal Papa, ed accettata dal Re con la forma del Regio *exequatur;* ed in questa forma egli esercitò sempre il suo dritto benchè ne avesse riportato scomunica e decreto di deposizione dal trono (3). L'opinione del Tommasini può essere giustificata in quanto alla perfetta esclusione dell'elemento elettivo, sebbene Carlo II avesse già eliminati i laici dalla ele-

(1) **Tommasini**, *De vet. et nov. Ecc. discip. p. 11, Lib., 2 Cap. 36.* **Milante**, *Della città di Stabia, Vol. 2. pag. 10.*

(2) **Riccardo da S. Germano**, *Chronicon, annus 1225.*

(3) **Andrea d'Isernia**, Commento alla costituzione, *Disputare.*

zione dei prelati con un altro capitolo (1). In tal maniera è spiegato che Clemente VI si studiò di consolidare le parti di Re Roberto; calcando, cioè, e rendendo muta la volontà degli elettori.

Certo egli è che i primi otto capitoli pubblicati nel piano di S. Martino abbondano di favori alle Chiese, e pel pagamento delle collette, e per le decime, e per la giurisdizione contenziosa, e per le immunità di ogni genere (2).

Giurisdizione ed amministrazione della giustizia. Federico avea proibito alle Università la scelta de' Magistrati, sotto pena di esterminio. Gli Angioini non furono così gelosi di questa prerogativa, e permisero, anzi imposero alle città la nomina dei giudici Municipali. Costoro erano eletti dalla Università raccolta in Parlamento, ma non potevano entrare in carica se non dopo di essersi presentati innanzi al giustiziere, sì per essere investiti dell' ufficio, il quale durava soltanto un anno, e sì per pagare i dritti dovuti alla Curia. Questi giudici aveano giurisdizione nel luogo ove risultavano eletti (3).

Un Capitolo di Carlo II del 1288 stabilì che i giudici fossero sempre nominati per un solo anno, e che in ciascun mese di settembre venissero eletti dalle singole Università, con approvazione della sua Corte, *libere judices sibi idoneos eligant per curiam nostram ad annale judicationis officium confirmandos* (4) E Roberto ne imitò l' esempio, perchè, essendosi qualche volta da lui o dal suo figlio nominati dei Giudici perpetui, le Università se ne querelarono altamente: onde dispose un' altra volta doversi eleggere in ogni anno (5).

Ma forse s' ingannerebbe chi, studiando la storia sola-

(1) Cap. *Item statuimus quod officiales* ec.
(2) Capitolo *Volumus et mandamus*, e quelli che seguono.
(3) **Dei Giudice**, *ivi*, *Num. 49*, ove a pie' di pagina sono ricordati molti documenti.
(4) Capitolo *Electionem insuper*.
(5) Capitolo *Importuna petentis*.

mente nelle raccolte delle Leggi, tenesse che con questi atti soltanto fu stabilito poter i cittadini eleggere i proprii magistrati, *judices* nelle terre demaniali, *magistri jurati* nelle feudali. I documenti ce ne ricordano di gran tempo innanzi. Ai 2 settembre 1270 fu ordinato alla città di Rossano di eleggerli (1). Nel dì 30 Agosto 1274 fu imposto all' Università di Bisceglie di fare altrettanto (2). Nel 1277 le Università di Forenza e Rionero in Basilicata elessero il loro Mastro giurato, e così fecero altri Comuni della Capitanata (3). Ai 14 Agosto 1278 si rescrisse ai giustizieri di Basilicata e di Capitanata, perchè tutte le terre poste nella loro giurisdizione eleggessero *iudices et magistros iuratos de communi voto omnium;* quelli, nelle città di regio demanio, e questi, nelle feudali (4). Ai 30 Settembre 1281 vi furono chiamati diversi Comuni della Terra di Lavoro e del Contado di Molise (5). Ai 18 Settembre 1282 fu disposto altrettanto per molte università della Terra d' Otranto (6). Ai 3 Febbraio 1326 Re Roberto, richiamando in vigore la distinzione fatta dai Normanni di Magistrati eletti nelle terre Demaniali e di quelli che si nominavano nelle terre dei Baroni, permise che in queste la elezione si facesse dal Barone (7). Nè altrimenti avveniva a Teramo ed altrove per la nomina del Camerario e del Notajo (8).

83. Mentre pareva in siffatta maniera che i Comuni fossero stati altamente nobilitati, e quasi ammessi a parteciparo alle prerogative Sovrane, in realtà lo Stato declinava, abdicando ad una parte delle Regalie, e i Comuni non risor-

(1) *Syllabus, ivi, pag. 40.*
(2) *Syllabus, ivi, Vol. 1. pag. 94 e 95.*
(3) *Syllabus, ivi, pag. 140 e 141*
(4) **Amari**, *La guerra del Vespro Siciliano, doc. 3.*
(5) *Syllabus, ivi, pag. 232.*
(6) *Syllabus, ivi, pag., 244.*
(7) **Grimaldi**, *opera citata. Lib. 15 N. 98.*
(8) **Ughelli**, *Opus singulare, fol. 408.*

gevano, essendo riuscito codesto espediente ad aumentare la soma delle responsabilità comunali.

Abbiamo veduto nel capitolo VII, come il rifacimento dei danni derivati dai delitti fu messo a carico delle città, nel cui territorio eransi perpetrati. La giurisprudenza e le leggi statutarie dell' alta e della media Italia aveano trovata un' eco nel Regno sotto la dominazione Sveva; ma si andò così oltre al tempo degli Angioini, che ciascuno deve rimanerne spaventato.

Quando la nuova dinastia non era ancor sicura delle popolazioni, e sentiva il bisogno di sgombrarsi dai nemici il passo, per meglio consolidarsi sul trono, s'incaricò essa medesima della polizia del Regno; ma come quegli scopi si ottennero, e il desiderio di far economie fu spinto assai lungi, la polizia venne data un' altra volta ai Comuni, e così fuor di misura, che persino la sicurezza interna ed esterna dello Stato fu loro affidata.

Si attribuisce a Carlo I d' Angiò la nomina dei *magistri passuum*, con incarico esclusivo di custodire le vie, per impedire i delitti. Così il Cimaglia, così gli annotatori al Sillabo delle pergamene della Regia Sicla i quali soggiungono a ragione di non doversi confondere questa istituzione con l'altra dei *custodes stratarum et passuum*, sorti fin dal secolo XI, con intendimenti religiosi, e perciò con la missione di custodire le strade per le quali dovevano passare i cristiani per recarsi a Gerusalemme (1).

Nelle carte Angioine pigliarono diversi nomi, trovandosi ricordato a primo aprile 1271 un Leonasio Pietrafitta *Capitaneus pro custodia stratarum et passuum*, al comando di cavalieri e pedoni che lo dovevano coadiuvare (2). Costui fece delle spese per carcerare ladroni e fuorgiudicati, e ne

(1) **Cimaglia**, *ivi. Syllabus membranarum Regiae Siclae, Vol. 1., pag. 54, nota 1.*
(2) *Syllabus, ivi, pag. 54 e 55.*

ebbe la rivalsa dal governo. In questo documento che reca la data 7 giugno 1271 gli si dà il nome di *Comestabile* (1). Il 9 dello stesso mese un tal Ruggiero Balduino si provvide di un certificato di notorietà, del giudice e del Notaio, come *toto tempore sui ufficii custodiendis stratis incumbuit* (2). Al 31 sussecutivo il Giudice ed il Notaio di Troja dichiararono il nominato *Leonatium de Petraficta Comestabulum Fogiae assidue moratum esse in custodia passuum et contradarum*, rilevandosi da questo atto, che non solo aveva l'obbligo di custodire le strade ed i passi, ma anche diversi tratti di territorio che dicevansi, e diconsi *contrade* (3). Un simile certificato fu fatto il 31 Agosto per Roberto Scaglione, dichiarandosi aver atteso alla custodia *stratarum et passuum* da Squillace a Gerace (4). In altri documenti si legge dato il nome di soprastante dei passi e delle strade con doppio significato, cioè talvolta come ispettore, e quasi manutentore delle strade, o capo d'arte, e tal'altra come custode dei passi per impedire i reati. Questo doppio significato si rileva da documenti del 7 e 30 Giugno, 20 Luglio e 31 Agosto 1271 (5).

Ei sembra che Carlo I d'Angiò, dopo questo tempo, avesse pensato di liberarsi dalle gravi spese cui dovea sommettersi per la conservazione della pubblica tranquillità, richiamando in vigore l'obbligo dei Comuni di custodire le proprie strade, anzi esagerandolo anche contro i nemici dello Stato. Quelle ragioni di diffidenza che lo aveano spinto a provvedere da sè alla tutela dell'ordine e alla sicurezza del trono, trovandosi venuto fra gente nuova, cominciarono a dar giù. Raffermato sul soglio, tornò ai Comuni quell'attribuzione che pur costituiva un dovere di custodire le proprie

---

(1) *Syllabus, ivi, pag. 65.*
(2) *Syllabus, ivi, pag. 66.*
(3) *Syllabus, ivi, pag. 70.*
(4) *Syllabus. ivi, pag. 72.*
(5) *Syllabus, ivi, pag. 64, 70, 71 e 72.*

terre; e sembra che il nome di *Magistri passuum* fosse rimasto ad indicare i preposti alle barriere doganali, siccome risulta da un documento che pubblicò il Minieri Riccio, e che contiene le istruzioni, date da Carlo I al maestro dei passi di Abruzzo, nel dì 6 novembre 1279. Lette attentamente queste istruzioni, non altro se ne rileva che il compito d'impedire l'esportazione fuori Regno di vettovaglie, legnami, armi ed animali, senza permesso speciale del Sovrano (1), e ne risulta chiarito il senso di tre capitoli dello stesso Carlo, in cui codesti doganieri pigliano ora il nome di *custodes passuum et grassiae*, ora l'altro di *magistri passuum et grassiae*, ed in cui si legge che non debbono estendere il loro ufficio a sequestrare animali ed armi di qua dalla barriera doganale, sotto severissime pene; che a niuno è dato estrarre impunemente dal regno cavalli ed armi; che sequestrandosi a' confini gli animali, non si dovessero dare in custodia alle Università o ai privati, ma spedirsi direttamente alla Curia del Re (2).

Dopo ciò sembra dimostrato che *magistri passuum* nell' antico senso d'impiegati governativi preposti alla polizia del Regno non ve ne furono più, rimanendo affidata cotesta cura alle Università. E tanto si andò innanzi per questa via che le si fecero responsabili, anche della mancata guardia e difesa dai nemici politici. Non è già che prima non ve ne fossero stati alcuni esempii; ma furono pochi e rari (3). Il nuovo sistema governativo pare che avesse avuto vero prin-

---

(1) **Minieri Riccio**, *Vol. 1., N. 188.*

(2) Capitula, *De custodibus passuum et grassiae; De poena observanda contra extrahentes grassiam*; *Quod animalia capta in passibus*. ecc.

(3) Nel dì 14 Marzo 1266 Re Carlo ordinò al Giustiziere di Terra di Bari, che avesse fatto diligentemente guardare i porti e i lidi, avendo saputo che alcuni fautori di Manfredi, ignari della sua morte, voleano venirgli in aiuto. E questi, per assicurare l'esecuzione degli ordini Sovrani, comandò alle città e luoghi compresi nel suo Giustizierato, che avessero usata la maggior possibile diligenza, sotto pena di 200 once d'oro a carico dell' Università (**Del Giudice**, *Codice diplomatico, num. 48*).

cipio dopo il 1271. In fatti, messosi Re Carlo in guerra con Genova, ordinò il 31 agosto 1274 alla città di Messina di stabilire dei custodi sopra alcune spiagge della Sicilia, *ad arcendas incursiones Ianuensium* (1). Ai 16 ottobre 1275 ingiunse alla città di Troia di espellere tutti i Saraceni dalle sue terre (2). Così comportossi eziandio ai 21 e 27 dello stesso mese con diversi Baroni e Feudatarii nelle cui terre trovavansi i Saraceni (3). Rotta guerra a Michele Paleologo, diede ordine il 18 agosto 1279 a diverse città marittime di sequestrare qualunque nave che approdasse alle loro spiagge, sempre che costasse di essere inviata in aiuto dello stesso Paleologo (4). Simili ordini diede ad altre città il giorno seguente (5).

Ai 2 ottobre 1282 dispose, *ut universitates maritimae statuant custodes et excubias ad vitandas incursiones Piratarum* (6). I dotti annotatori delle pergamene della Regia Sicla osservarono che, ritrattosi Carlo di qua dal Faro per paura della flotta Aragonese, ordinò la più stretta vigilanza delle coste, indicando i nemici col nome di pirati. E noi aggiungiamo puranco che non avendo forze bastanti a guardare tutte le coste d'Italia, fu non solo mal repressa bizza contro i nemici l'appellarli con quel nome, ma accorgimento politico per potere con le apparenze del dritto costringere i Comuni a guardare il proprio territorio. Ma se spinse l'obbligo della custodia contro i nemici politici, che cosa egli non fece per i delitti comuni? È costume dei Re assoluti e deboli, nascondere i disegni di tirannia sotto le apparenze della più larga libertà; quindi la dinastia Angioina

(1) *Syllabus, ivi, pag. 95.*
(2) *Syllabus, ivi, pag. 65.*
(3) *Syllabus, ivi, pag. 66.*
(4) *Syllabus, ivi, pag. 182.*
(5) *Syllabus, ivi, pag. 183.*
(6) *Syllabus, ivi, pag. 244.*

diede a' Comuni la facoltà di scegliersi i magistrati, di riunirsi nei parlamenti per le più piccole cose, di tenere armi ed armati per la custodia delle terre. Ma i reconditi fini di quella dinastia consistevano nel mantenere divise le popolazioni, rendere sempre più difficile la stabile ed ordinata costituzione de' Comuni, liberarsi dalle spese della polizia del Regno, avere l' opportunità d' introitare grosse multe.

Carlo I con un capitolo contro i ricettatori dei delinquenti, ricordò che i Comuni hanno l'obbligo almeno di resistere ai ladroni, *et eorum territoria cura pervigili custodire;* quindi stabilì che, commesso un reato, e non presi gli autori, *(et universitates malefactores non de derint),* sieno tenute al rifacimento del danno. E quasi ciò non bastasse, volle eziandio che pagassero altrettanto al Fisco, *tantundem Fisco nostro componant* (1). D' allora in poi non vi fu più freno, e si cominciarono a comporre pecuniariamente anche i reati di ricettazione, e i Presidi delle Provincie determinarono a carico delle Università, de' Baroni e degli altri particolari cittadini le somme dovute *de receptationibus bannitorum* (2).

In questi capitoli si parlava di omicidii, rubagioni ed altri maleficii avvenuti clandestinamente. Ma Re Roberto estese la responsabilità a' furti, alle depredazioni ed ai danni di qualunque maniera, *quoquo modo contigerit,* estendendola non pure a carico delle Università, ma anche degli Ufficiali che non avessero curato di eseguire l' arresto (3). E con ciò

(1) Cap. *Frequens et ineffraenata.* Con un altro capitolo *(clandestinis maleficiis)* fu ritenuto il solo obbligo del rifacimento del danno a carico dell' università, ma se non poteva riuscirsi a scovrire il colpevole, questa era tenuta alla multa di 100 once o di 50, o di 25, secondo il numero della popolazione.

(2) Il **Saba Malaspina** dice aver veduto sotto Re Carlo che qualche volta il giustiziere, dopo aver preso l' omicida, facea pur pagarsi cento augustali dalla terra, e poi senza dar ragione del fatto suo, mettea quello in libertà (**Saba Malaspina,** *Lib. 6, C. 8).*

(3) Cap. *Universis.* Questo Re dispose inoltre che anche i Baroni avrebbero dovuto corrispondere per metà al pagamento del danno e della multa. Ma sembra che non si fosse mai, o raramente eseguito quest' ordine, per la potenza de' Baroni, fino a che

gli abusi degli ufficiali e dei Presidi di Provincia crebbero immensamente, essendosi aggiunto il timore nei primi di esser costretti al pagamento dei danni, finchè la Regina Giovanna pose mano a ripararvi con un editto, la prima volta pubblicato, a quanto pare, da Matteo Camera nel 1876; cominciò dal notare ch' ella detestava codeste composizioni abusive, massime quando i ricettatori fossero privati cittadini, poichè si obbligava l'intera università *ad solvendas compositiones.... ii nonnumqnam efficiuntur poenae participes, qui culpae penitus sunt expertes.* Dispose perciò che se alcuna Università o privata persona si fosse resa colpevole di ricettare i banditi, i Presidi della Provincia dovessero procedere contro la stessa *iuxta formam Capituli super hoc editi contra receptatores bannitorum ipsorum ad inflictionem poenae meritae generaliter* (contro l'Università) *vel specialiter* (contro gli autori), dichiarata nulla ogni composizione pecuniaria, che in luogo della detta pena si venisse a contrattare (1).

84. *Ordinamenti municipali.* — Nè gli amministratori dell'azienda Comunale furono eletti da altri che dal popolo. Nell'anno 1278 Carlo I pubblicò diversi capitoli, fra cui uno dal titolo, *quod Iustitiarius non amoveat personas electas ab Universitatibus,* e queste persone elette erano gli Esattori, i Sindaci ed altre persone destinate ai pubblici servigii (2). E con ragione, osservò il Grimaldi, perchè se altrimenti si

---

fu espressamente abolito dall' Imperatore Carlo V. (**De Sarlis**, *Codice delle Leggi del Regno di Napoli, Lib. 3. Tit. 12. Num. 77).*

(1) **Camera**, *opera citata, p. 355 e 356.* Però questo benemerito ricercatore di documenti antichi sembra che non abbia colto il vero senso dell' editto, per lui la prima volta pubblicato, quando asserisce che con esso fu abolito il citato capitolo di Carlo d' Angiò sulle indennità. Noi crediamo invece che scopo di quest' editto fu di richiamare in vigore la intera legislazione Angioina, soltanto rispetto alla pena della ricettazione od occultamento de' rei, e che le composizioni col fisco, orribile portato dell' avarizia dei Sovrani, furono abolite, ma che non fu sminuita la responsabilità civile derivante dalla mancanza di custodia e cattura.

(2) Capitolo, *item collatores.*

fosse fatto, le Università non sarebbero state responsabili delle colpe degli eletti (1). Anzi, essendo a carico loro la rifazione dei castelli, fu pure prescritto nell'anno 1283 che il danaro occorrente a quest' uopo si dovesse spendere non già dagl' impiegati del Governo, ma da deputati eletti dalle università (2). Nell'anno 1291 la città di Napoli nominò due Sindaci, uno di parte nobile e l'altro del popolo (3). Nell' anno 1300, dovendosi fabbricare le mura della Città, furono eletti dal popolo dodici sopraintendenti, cioè sei nobili ed altrettanti popolani (4). Nell' anno 1309 il governo della cosa pubblica fu affidato a cinque nobili ed un popolano (5). La città di Bari ebbe conservate le antiche consuetudini da Re Ruggiero; ma abbattuta da Re Guglielmo I, e riedificata sotto Guglielmo II quelle consuetudini tornarono in uso. Però, sotto Carlo II di Angiò, Andrea e Sparano si occuparono a riordinarle, e ne fu fatta la pubblicazione il 1304. In esse leggesi una rubrica sulle immunità della città, con ordini di nobili, magistrati e sacerdoti; e sebbene non vi si trovino dettate le norme della elezione, è intuitivo il ritenerle libere, come a libera città si conviene (6).

Vuolsi notare però che sotto i due primi fondatori della dinastia Angioina, (Carlo I e Carlo II) non si pensò gran fatto alla costituzione degli ordinamenti rappresentativi. L' individualismo francese trovavasi meno a disagio con le assemblee parlamentari. che con le rappresentanze stabili. Quindi tu trovi imposta frequentemente la riunione del popolo per la nomina dei giudici annuali, per la distribuzione dei nuovi denari, e per altre piccole e giornaliere necessità.

---

(1) **Grimaldi**, *opera citata, Lib. 11. N. 44.*

(2) Capitolo, *Item statuimus.*

(3) **Pecchia**, *Storia civ. e Pol. del Regno di Napoli, Lib. 3. Capo 23, § 3.*

(4) **Pecchia**, *ivi, ivi.*

(5) **Pecchia**, *ivi, ivi.*

(6) *Le Consuetudini Baresi pubblicate dal* **Petroni**, *rub. 2.*

Carlo d'Angiò impose molte gravezze per far denari, onde Saba Malaspina non seppe paragonarlo ad altro che all'idropico il quale più beve e più è tormentato dalla sete (1). Fece egli coniare una nuova moneta, in cui il prezzo reale era inferiore al nominale, e volle che questa si accettasse da'suoi popoli forzatamente, cambiandosi con monete d'oro. Oggi abbiamo la carta monetata; allora le monete *erose*. Oggi però siam liberi di tenerci l'oro; in quell'epoca si doveva barattarlo con la nuova moneta. Quindi ogni anno la Regia Curia assegnava a ciascuna provincia una quantità dei nuovi denari, con ordinanza che dicevasi *cedola distributionis denariorum novorum*, e determinava la quantità dell'oro che si doveva dare in cambio, fingendosi con questo espediente di ritirare la vecchia moneta e fissare l'unità del sistema monetario, ma in fondo stabilendosi un tributo indiretto, che corrispondeva alla differenza reale del prezzo tra la vecchia e la nuova. Fatta la prima assegnazione per provincie, i Giustizieri ne eseguivano la suddivisione per ciascun comune della provincia. « Le università in pubblico parlamento eleggevano i Sindaci, « deputati a riceversi sotto guarentigia dell'università stessa, « il metallo improntato del nuovo conio *(pro recipienda pre-« senti nova denariorum moneta*, dice un documento del « 1276*)*; quindi i Sindaci stessi lo venivano distribuendo fra « gli abitanti della terra, e ne raccoglievano il *debitum « pretium iuxta facultatem eorum*, alla ragione di *auri « unciae unius pro singulis tribus libris di danaro*, ragione « per verità, troppo irragionevole, poichè se si vuol credere » al Carli, dava di guadagno al Fisco Regio l'ottanta per « cento all'incirca (2) ». Il Carli, ed il Bianchini vi fanno sopra osservazioni economiche dolorose. Il Racioppi si eleva da questo documento a determinare quando la parola *de-*

(1) **Saba Malaspina**, *Rerum Sicularum hystoria. Lib. 6., Cap. 1.*

(2) **Racioppi**, *La Tabula e le consuetudini marittime di Amalfi* (Archivio Stor. per le provincie Napoletane, Anno 4., fasc. 2).

naro acquistò il significuto generico di moneta, poichè prima degli Angioini ne aveva uno specialissimo, ed era la decima parte dell' oncia (1). Noi vi ravvisiamo la prova che sotto gli Angioini non potea validamente obbligarsi la città, anche quando trattavasi di eseguire una legge, se non con la convocazioue di tutti i cittadini per la nomina di un deputato o Sindaco. Molti documenti sono riportati per diverse città nella raccolta dello Scotti (2).

Si procedeva forse con ogni regolarità? Dice il Saba Malaspina di aver veduto più volte che l' incaricato di esigere i nuovi denari, giunto nel comune destinato, faceva a se chiamare or dieci, or sette, or quattro più agiati cittadini, per pretendere da loro l' immediato pagamento della somma tassata, salvo a rivalersene dal Comune; e guai a chi si fosse rifiutato, perchè scontava la pena del rifiuto con l' esser messo in prigione (3). Però questi abusi non poteano durare; ed ai 30 marzo 1283, Carlo II abolì la tassa, con uno dei capitoli pubblicati nel piano di S. Martino, ed in cui si legge che si dovesse coniare una moneta nuova, di buona qualità, peso e valore, senza potersi ordinare distribuzione forzata,

---

(1) **Racioppi**, *ivi ivi*. Non dissentiamo dal chiarissimo scrittore che questa potè essere l'occasione di darsi alla parola *denarius* il significato generico di moneta, sebbene in realtà noi la troviamo usata in questo senso anche precedentemente. Riccardo da S. Germano usa la parola *denarii* sotto l'anno 1225 in senso di moneta « *denarii novi, qui imperiales vocantur, cuduntur Brundusii, et veteres cassati sunt* » nell'anno 1228 dice « *denarii novi Brundusii in S. Germano dati sunt:* » e nell' anno 1239 si legge « *denarii novi dati sunt per terram Sancti Benedicti* ». Ma errerebbe gravissimamente chi pensasse che questa voce non ebbe anche sotto gli Angioini un senso speciale. Carlo I, abolì gli Augustali, ed i mezzi Augustali (monete Fridericiane), e vi sostituì i Regali e mezzi Regali. Creò di più un' altra moneta vilissima, cui fu dato il nome di denaro, e di cui tre libbre si distribuivano per un' oncia d' oro. Il significato adunque delle provvisioni di distribuzione *denariorum novorum* potè esser qualche volta anche lo speciale, più che il generico (Amplissime notizie su questa moneta furono raccolte dallo Scotti (*Syllabus membranarum Regiae Siclae — Vol. 1, pag. 15*).

(2) *Syllabus. passim.*

(3) **Saba Malaspina**, *ivi, Lib. 6, Cap. 8.*

e con prescrizione di darsi ai pubblici Cassieri *(campsores)* e ad ogni altro cui piacesse acquistarla (1).

Nè solo la distribuzione dei nuovi danari si faceva in quella maniera, ma anche la colletta per sovvenzione generale. Difatti Carlo I. comunicò ai 23 Gennaio 1277 alcune istruzioni ai giustizieri di Abruzzo, Calabria, e Sicilia, prescrivendo loro diverse norme, fra cui, importantissima, quella relativa al modo di distribuire la generale sovvenzione nelle rispettive giurisdizioni, cioè di far eleggere dalle università i tassatori ed i collettori, *in quorum electione tota universitas concurrat* (2). Ed anche pei debiti procedenti da delitti. La città di Napoli fu condannata al pagamento di 100 once d'oro per un omicidio, essendosi trovato un tal Sergio Salla ucciso nel Casale di Antignano, e nel dì 26 Febbraio 1277 venne ordinato che questa somma si fosse esatta dai cittadini Napoletani *pro modo facultatum uniuscumque, per homines fideles et probos concorditer eligendos, sicut in collectis aliis fieri consuevit* (3).

Fu vero progresso codesto?

A chi lo pensi, risponderemo che le gare interne, il cozzo degl' interessi, il disordine delle riunioni non potea far lieto il vivere cittadino, nè forte o rispettato.

85. Ma lo spirito del popolo Italiano (è un' osservazione che ricorre spesso) non poteva acquietarsi a tanto sparpagliamento delle forze locali, e qui e quà apparve la forma delle costituzioni comunali. Però questo avvenne dopo il 1300 allorchè le idee francesi cominciarono a declinare, e il Sovrano a sentirsi in certa maniera più naturalizzato.

Nell' anno 1383 Napoli creò gli *otto del buon governo*, di cui sei fra i nobili e due fra i popolani (4). Nell' anno 1418

---

(1) Capitolo *Item permittimus*. Grimaldi, *opera citata, Lib. 12, n. 4. 29 e 52.*

(2) **Minieri Riccio**. *Saggio di Codice Diplomatico n. 147.*

(3) **Minieri Riccio**. *ivi, n. 153.*

(4) **Pecchia**, *opera citata, Lib. 3, Cap. 23 § 3.*

elesse 20 deputati, dei quali metà nobili e metà popolani (1). È dubbio se la città di Teramo avesse un corpo costituito, poichè, studiata la formola del giuramento che il Notaio, il Camerario e il giudice doveano prestare nelle mani del Vescovo, si dice in un luogo che la elezione era fatta *ab Universitate et hominibus civitatis Terami*, il che farebbe supporre che vi fosse un corpo rappresentativo, ma poco dopo si soggiunge che il Notaio era eletto, *ab Universitate, seuhominibus civitatis* (2). Da due diplomi di Giovanna II. del 23 luglio 1428 e 23 dicembre 1434 parrebbe rilevarsi che nella Città di Molfetta, non si fosse permessa la elezione popolare dei Magistrati e Sindaci prima di quell' epoca; ma bene osservò il chiarissimo Volpicella che quei diplomi presupponevano l'elezione popolare, e vi arrecarono soltanto restrizioni e temperamenti, per evitare tumulti ed escandescenze (3). E questo invero si deduce dal tenore degli stessi diplomi o concessioni che dir si vogliano, poichè non vi si legge espressamente la innovazione degli ordinamenti, ma presupponendosi la facoltà di congregarsi i nobili e i popolani Molfettesi, si dice che debbansi annualmente riunire per la elezione del Catapano e del giudice, con ispiega che costoro dovevano essere *cittadini* e *nobili;* che in quanto al Sindaco e Maestro giurato da eleggersi anche annualmente nei comizii, uno doveva essere di parte nobile e l'altro popolare; che le riunioni non poteano esser valide se non autorizzate dal Catapano, e con la sua presenza, semprechè il popolo avesse dovuto riunirsi *pro negotiis et agendis ipsius Civitatis*. É evidente che sotto le immutate condizioni di eleggibilità e di riunione si ravvisa già preesistente il dritto di unirsi e di votare.

Quella Città ebbe un Consiglio composto di gentiluomini e plebei, con incarico di *gubernare la dicta Citá et admi-*

(1) **Pecchia**, *ivi, ivi.*
(2) **Ughelli**, *opus singulare, fol. 408.*
(3) **Volpicella** *Gli statuti della città di Molfetta. Introduzione, pag. 6 a 9.*

nistrare le facende et cose de quella (1). È da notarsi però che mentre da per tutto vigeva il sistema dell'elezioni popolari, ed anche in quella città si sceglievano con questo sistema il Catapano, il giudice, il Sindaco e il Maestro giurato, i 36 Consiglieri erano nominati non dal popolo, mà dai Priori e da quattro Consiglieri uscenti (2).

E poichè il Consiglio non si poteva riunire spesso, vi erano ancora sei Priori (a somiglianza della Giunta di oggidì) i quali, scelti a sorte fra i 36 Consiglieri, dovevano riunirsi due volte la settimana per ispedire le cose più urgenti (3); non poteano però *alienare et donare in grande quantità*, senza l'approvazione del Consiglio (4).

Re Ladislao con privilegio del 2 agosto 1400 riunì alla città di Cosenza sei casali, spiegando che « *iam non per se dicta Casalia, ut hactenus, sed sicut membrum corpori, annexa et subdita dictae Civitatis Cosentiae districtus eius, et pertinentiae perpetuo reputentur...... Ipsaque civitas Cosentiae cum districtu, et prefata Casalia sub unius Rectoris officio et jurisdictione consistant et gubernentur* (5). Costituito in siffatta maniera il distretto di Cosenza, con altro privilegio del 19 dicembre 1413 dispose, che, in ogni anno l'Università, raccoltasi nei soliti luoghi, e serbate le solite forme, potesse eleggere dieci Sindaci o meno, ma non uno di più, perchè potessero trattare tutti gli affari amministrativi del Comune (6). Nell'anno 1422 fu riconfermato

---

(1) *Statuto di Molfetta del 17 febbraio 1474* § 1.

(2) *Ivi*, § 2.

(3) *Ivi*, §§ 7 e 8.

(4) *Ivi*, §§ 10 e 15.

(5) *Privilegii e capitoli della città e casali di Cosenza*, *fol. 3 verso — Napoli 1557*. Leggesi in principio di questo privilegio che il Principe *de subiectorum cura providens, nonnunquam et causa praecipua regiones et loca separat, ac interdum divisa reducit ad integrum* per ALLIGABILEM UNIONEM. Questa è la ragione vera del dritto del governo di unire in un sol corpo più Comuni, seguendosi la natura propria e le speciali disposizioni d'animo de' cittadini nel costituire i Comuni e le frazioni de' Comuni.

(6) *Privilegii, ivi, fol. 4 verso.*

codesto privilegio, permettendosi la riunione del parlamento per nominare Sindaci e Rettori (1). Ed è notevole che con questo privilegio medesimo fu disposto, di non potersi ammettere a votare in parlamento se non colui che da 25 anni avesse abitazione nella città o nei casali (2). A richiesta dell' Università di Trani, e movendo dalla considerazione di doversi provvedere a che *civitates et terrae dirigantur et salubriter cum peritorum civium directionibus gubernentur*, Re Ladislao ai 3 Febbraio 1413, concesse alla città medesima: 1. che per la vendita de' dazii della città si dovessero in ogni anno eleggere alcuni deputati, di cui metà fra i nobili e metà fra i popolani: 2. che in ogni quattro mesi dovesse la città eleggere sedici cittadini incaricati della spedizione degli affari più urgenti, e divisi così; otto fra i nobili, sei fra i popolani, e due fra gli Ebrei residenti nella città, e con legge di mutarsi gli eletti, di 4 in 4 mesi, affinchè ciascuno dei cittadini partecipasse all' onore del governo della cosa pubblica: 3. che in ogni anno dovesse l' Università nominare il Sindaco, per agire in suo nome: 4. che i soli nobili della città eleggessero quattro giudici annuali, metà fra i nobili e metà fra i popolani (3).

Come ognun vede, non vi era stabilità di governo; il pensiero di avvicendare gli onori, nuoceva alla tranquillità dei cittadini; e sebbene gli Eletti dovevano uscire metà dal popolo e metà dai nobili, nondimeno costoro aveano maggiori dritti, potendo essi soli scegliere i Giudici annuali.

Negli statuti di Gaeta, che non hanno data sicura, essendosi scritti in diversi tempi, a cominciare dal 1356 fino al 1529 (4), si legge che anticamente i Consiglieri della città

(1) *Privilegii, ivi, pag. 16 verso, N. 27.*

(2) *Privilegii, ivi, fol. 16 verso N. 25.*

(3) **Prologo**, *Gli antichi ordinamenti intorno al governo municipale di Trani, doc. num. 2.* **Beltrani**, *Cesare Lambertini, parte prima, pag. 9. Trani 1879.*

(4) V. **Alianelli**, *Delle antiche consuetudini e leggi marittime delle provincie Napolitane, pag. 144.*

erano eletti dal popolo, e stavano in carica a vita, *ut haberent maiorem notitiam et experientiam eorum quae ad regimen civitatis pertinerent.* Indi con la costituzione del regno si rese temporanea la carica di Consigliere, e si prescrisse che gli affari della città non si dovessero trattare più nel Parlamento (*generale consilium*), ma bensì nel consiglio ordinario (1). E poichè il rappresentante dello Stato non dovea mancare, per tenere saldo il vincolo di unione fra il Comune ed il centro maggiore, doveano intervenire nelle adunanze del Consiglio il capitaneo ed i giudici, che ne aveano, come la presidenza, con dritto di voto e discussione, semprechè si trattasse di alienazioni e disposizioni del patrimonio comunale, di stabilire i balzelli, di nominare gli ufficiali del Comune, come erano i bajuli, i Sindaci, i Notai della Curia, i Segretarii, i Grassieri, i Procuratori ecc. (2). I giudici erano nominati dalla potestà regia, ed aveano il supremo governo del Comune; custodivano la chiave della Cassa pubblica, i documenti ed il suggello dell' Università (3).

Questi comuni erano sotto la protezione del Re, il quale non poteva loro torre gli antichi privilegii, nè concederli in feudo. Qualche volta è sembrato che i Sovrani avessero obliato questo principio, essendo paruto ad alcuni di essersi date da Carlo di Durazzo le città di Trani e Giovenazzo ad Alberigo da Barbiano, il celebre venturiere capo della compagnia di S. Giorgio, che tanto lo sostenne con le sue armi per conservargli il trono. Ma da documenti ultimamente scoperti rilevasi chiaro, come non ebbe altro che le rendite di quelle città, dovute alla Corona, in pagamento dei suoi averi, e senza quel nugolo di dritti che accompagnava la investitura feudale. Nell' anno 1384 o, come altri vogliono, nell'anno seguente, fu costituita un' anticresi su tutte le rendite, e

(1) *Statuta, privilegia et constitiones civitatis Caietae, Lib 1. cap. 15 e 25.*
(2) *Ivi, cap. 19, 26, 33 e 38.*
(3) *Ivi, Lib. 1. cap. 40, 51 e 65.*

come si legge in un altro documento del 1409, Re Ladislao confermò a Manfredo da Barbiano, figlio di Alberigo, le stesse rendite, *pro ipsa pecuniarum summa et quantitate, civitates Trani et Iuvenacii de provincia Terrae Bari, cum iuribus et pertinentiis* SUIS IN PIGNUS ET SUB NOMINE PIGNORIS (1).

I pesi imposti alle città, per cupidigia di danaro, erano così pesanti, che quasi mentivano il feudo, e talvolta riuscivano fin ridicoli, come quando con diploma del 18 Dicembre 1266 Re Carlo impose alle Università di tutto il Regno l'obbligo di rispettare una certa preferenza pel suo pescatore, ordinando che nessuno ardisse comprare o vendere pesci, prima di essersene servito il pescatore Reale (2).

86. Ora de' comuni nel parlamento generale e nel solenne. Abbiamo veduto nel capitolo precedente, come il D'Afflitto deplorava di essersi ai suoi tempi abbandonate le curie solenni, costituite già da Federico II, per riceversi le querele dei cittadini contro gli abusi dei feudatarii, degli ecclesiastici e dei pubblici ufficiali.

Veramente nell'anno 1267 anche Carlo d'Angiò dispose doversi in ciascun anno tenere due curie, nelle quali *tractetur de his quae nobis placuerint et de bono statu regni*, con obbligo a tutti i giustizieri d'intervenire, e con facoltà a ciascun cittadino di querelarsi dei giustizieri e degli ufficiali pubblici; ma nulla ci ha che ricordi l'intervento dei rappresentanti dei comuni, e la facoltà di muovere lamento contro le ingiustizie dei feudatarii e degli ecclesiastici (3).

Non sapremmo dire, se questa prescrizione fu attuata qualche volta, ma pare che no, poichè non passò guari, e Papa Clemente IV ne fece rimprovero a Carlo, giusta il documento riportato nel principio di questo Capitolo, pretendendo

---

(1) **Beltrani**, *Sugli Antichi ordinamenti Marittimi della città di Trani, pag. 45 e seguenti. Documenti 6, 7 e 8.*

(2) **Del Giudice**, *ivi, Num. 76.*

(3) **Pertile**, *Vol. 2 §. 56 Nota 94* — **Del Giudice**, *ivi, Num. 96.*

che si convocasse spesso il parlamento, con invito dei Prelati, de' Baroni e dei Comuni.

Dopo questi rimproveri l'Angioino, pur non tenendo più alcun conto delle curie solenni, usò di convocare i nobili e gli ecclesiastici del Regno alle curie generali, che pigliarono il nome di *parlamenti generali*. Ma le buone istituzioni di Federico vennero alterandosi, perchè la debolezza di Stato produceva l'inorgoglirsi dei feudatarii; quindi mentre sotto lo Svevo chiamavansi alle curie generali e alle solenni anche i deputati delle terre feudali, non reputandosi compresa nel feudo la rappresentanza dei Comuni, l'Angioino stabilì il contrario, ammettendovi soltanto i delegati delle città demaniali (1).

E poichè l'unico scopo al quale erano diretti quei parlamenti veniva costituito dal disegno di aversi sussidii straordinarii, votati dai feudatarii, avveniva un doppio danno ai comuni, poichè i Baroni chiedevano ed ottenevano in corrispettivo grazie e privilegii in loro favore, e ripartivano poscia fra gli uomini del feudo la rata loro imposta; sicchè in conclusione i cittadini pagavano il peggiorare delle loro condizioni.

Ristretto il diritto di farsi rappresentare alle sole città demaniali, la formola dell'invito era, su per giù, questa, che leggiamo in un documento recentemente pubblicato dal Minieri Riccio, contenente l'avviso dato da Carlo ai 12 settembre 1284, pel parlamento da doversi tenere il dì 11 novembre dello stesso anno nella festa di S. Martino presso Foggia: « *Fidelitatem vestram rogamus et hortamur vobis districte mandantes, quatenus de sufficientioribus, et magis idoneis terrae vestrae nuncios tres vestrum omnium autoritate per scriptum sollemne suffultos* ecc. (2).

Che si faceva in codesti parlamenti? Già Clemente IV,

(1) **Pertile**, *Vol. 2 pag. 351.*
(2) **Minieri Riccio**, *ivi Vol. 1. Num. 208.*

aveva più volte eccitato Carlò a chiamare i Baroni, i Prelati e i Nunzii dei Comuni, per esporre loro i suoi bisogni, l'utilità del difendersi, la quantità del sussidio dovutogli per sostenere le spese dello Stato, la colletta da doversi imporre ai sudditi. E talvolta questo si fece; onde non è vero che il sistema dei *donativi* si fosse la prima volta verificato sotto Alfonso di Aragona, perocchè quello che indi si disse *donativo*, allora fu detto *sussidio*. Ma Carlo non era uomo da sommetersi in tutto alla volontà dei tre bracci del Parlamento, massime in materia pecuniaria, la quale gli faceva perdere ogni misura e prudenza: onde scrisse l'Amari. « Il » pio re, nè parlamenti adunando, nè misura osservando, » alcuna, nè per bisogno pubblico, bandiva l'un su l' altro, » più fiate entro un anno, quegli universali tributi; or ag» gravando e spesseggiando i consueti, ora speculandone » nuovi e insoliti, come fu quello dei legnami e marinai; e » talvolta tumido e frettoloso, lasciava i ministri suoi, che a » lor talento ordinasserli (1) ».

E questo stato fu non pure quello del continente, ma anche della Sicilia, la quale, dopo la guerra del Vespro, si compose a libertà, con confederazione di comuni autonomi ed indipendenti, finchè non si sommise a Pietro di Aragona (2).

87. Ed ora che si è raccolta una larga messe di fatti sul governo Angioino, dalla venuta di Carlo fino alla morte di Giovanna II, ci sia consentito raccoglierne in poche parole il frutto. La Chiesa più volte corresse le trasmodanze del Governo, e propose che nulla si facesse di serio e di grave nel Regno, fuorchè con l'assentimento delle rappresentanze di tutti gli ordini sociali, stabilendosi nel parlamento generale la colletta ed ogni altro sussidio della nazione. Spinto il governo da due opposte forze (l'una costituita dal-

(1) **Amari**, *La Guerra del Vespro Siciliano — Cap. IV.*
(2) **Amari**, *ivi, capitoli VI e seguenti.*

l'avarizia, dal sentimento esagerato di autorità e dalle dissolutezze, l'altra dall'ossequio alla volontà del Papa ed ai tempi rinnovellati per cui tanta vita fremeva nei comuni accanto al regno), scelse una via di mezzo, quella cioè della ipocrisia legislativa. Ottime leggi furono pubblicate per l'accertamento delle proprietà comunali; gli antichi privilegii furono conservati alle città demaniali; altri se ne vennero concedendo. Ma codesti ordini nascondevano per lo più un disegno di lucro, e tanti erano i pesi da cui le popolazioni trovavansi gravate, che fin le città demaniali si davano, per le rendite della Corona, in pegno od anticresi ai creditori, quasi novelle forme di feudo. Nell'interno della vita comunale ferveva il più esagerato individualismo, per guisa che i maggiori negozii erano regolati nelle pubbliche riunioni, ove la potenza baronale, o l'intrigo dei mestatori doveva prevalere. Persino l'amministrazione della giustizia fu abbandonata alle masse popolari sotto colore di rialzarle; ma in fondo, per tenere sempre più divisi i cittadini.

Nella compilazione degli statuti però (ove più chiaramente rivelossi l'indole del popolo, poichè era desso che li formolava e li proponeva all'approvazione Sovrana, la quale poi impartivasi sotto forma di concessione), manifestossi la cara ed antica tendenza alle forme rappresentative locali. Semprechè il popolo Italiano potè per un fortunato concorso di circostanze sciogliersi dal feudo e dalla ingerenza del governo, si compose a rappresentanza, sintesi vera delle idee, dei bisogni, e della civiltà degli abitanti.

Non rileveremo qui le conclusioni pratiche, di cui oggi potremmo far tesoro, perocchè gli esempii furono scarsi, ed anticiparono i tempi Aragonesi, tanto degni di studio intimo e coscienzioso, nei quali quegli esempii ed eccezioni divennero quasi regola generale, a conforto delle popolazioni.

CAPITOLO XI.

88. Pregi e difetti di Alfonso I. di Aragona: della giurisdizione dei Baroni; dei donativi; del governo delle Provincie. 89. Atti compiuti da Ferdinando I. appena salito al trono: provvedimenti contro gli Ecclesiastici: repressione dei Baroni: prima formazione dei catasti: riordinamento dei Comuni. 90. Continuazione: concetto generico degli ordinamenti municipali: se ne ricordano molti. 91. Problemi risoluti dalla legislazione Aragonese: distinzione delle classi: incompatibilità fra più consiglieri della stessa famiglia: assistenza obbligatoria alle tornate dei Consigli: elezione dei consiglieri mancanti nel corso dell'anno: intervento dell'autorità giudiziaria nelle operazioni elettorali: esame delle deliberazioni nella forma e nel merito: approvazione delle vendite e dei prestiti: elezione e poteri del Sindaco.

88. Con Giovanna II. finisce il governo degli Angioini, ed ha principio quello più serio e prudente degli Aragonesi. Adottato Alfonso di Aragona dalla infeconda, per quanto licenziosa Giovanna II, venne in Napoli il 1421, ed ebbe per ragion di adozione il dritto a succedere. Ma la Regina visse ancora altri 14 anni, e nel 1435 morì, dando l'ultima pruova della instabilità del suo carattere, con istituire suo erede Renato di Angiò. Quindi, guerre continue di successione fra i due pretendenti sino al 1443 (1). In questo periodo non fu possibile provvedersi alla salda costituzione dei comuni, perchè non vi era certezza di Stato, ma continue guerre, sommosse, tradimenti; tutto fu ruina e disordine.

Sconfitto completamente Renato, il Re Alfonso diede subito mano al riordinamento delle cose del regno, e tenne il primo parlamento in Napoli, manifestando a tutti i nobili e

(1) **Muratori**, *annali, anni 1435 a 1443.*

baroni convocati, quali erano i suoi intendimenti di giustizia (1). E benchè gli fosse molto a cuore il rigido concetto del *suum cuique tribuere*, tutta volta pensò essere necessario moderarlo con le condizioni dei tempi, perocchè molti profittando della perdita dei documenti, avvenuta durante la guerra di successione, brulicavano su pei Tribunali con molteplici liti contro comuni e feudatarii; ordinò quindi che si rispettasse il possesso attuale, non potendosi promuovere giudizio, se non dopo permissione Sovrana (2). Si avvisò egli bene? Oggi non sapremmo giustificare un provvedimento simile, ma in quei tempi molte anime oneste se ne compiacquero; tanta era la marea crescente dei litigî temerariamente ed ingiustamente promossi! Certo egli è per altro che fu questo un atto sagacissimo di politica, diretto ad accentrare fortemente l' amministrazione della giusttzia, sommettendosi all' autorità regia persino l' esperimento dei dritti dei privati, dei comuni e dei baroni. Fu tirannide codesta; ma forse necessaria per ricondurre un po' di ordine ove regnava gran disordine e mala fede.

Questo Re era amantissimo degli studii, e tenne presso di sè uomini assai dotti; ebbe prudenza e coraggio nel recare ad ordine lo Stato; si studiò di rialzare la dignità del soglio, mondandolo da ogni passata laidezza; promosse le industrie Nazionali. Ebbe animo così alto e pieno di ardimento, da pensare nel 1445 alla costituzione del Regno d' Italia, non disdegnando i consigli della Corte Estense, la quale innanzi tutto lo eccitava a sviluppare il sentimento nazionale de'suoi sudditi, a scemare le tasse, a mantenerli contenti ed in pace, per indi con successo avventurarsi all' opera della costituzione del Regno (3).

---

(1) **Grimaldi**, *Istoria delle leggi e magistrati del Regno di Napoli Lib. 18 N. 1.*

(2) **Grimaldi**, *ivi N. 28.*

(3) *Documenti pubblicati dal* **Foucard**. (Archivio Storico per le provincie Napolitane; Anno 4. pag, 690 a 752).

Però aveva un lato debole, e codesta debolezza produsse gravi danni alla nazione. Volendo egli trasmettere il Regno al suo figliuolo naturale Ferdinando, pensò nominarlo Duca di Calabria, quasi per anticipata successione al trono; ma dovè chiederne il consenso ai baroni, i quali mal volentieri si sarebbero sommessi al potere di un bastardo. Vennero quindi a patti, e per compenso dell' atto di ricoscimento, fu conceduta ai Baroni la giurisdizione e l' impero, di sorta che da quell' epoca in poi il Barone potè sui confini del feudo tener alzate le forche (1).

Altro danno egli fece ai popoli, creando il sistema dei *donativi*. Già le Curie solenni erano cessate da un pezzo; ma i parlamenti generali erano sotto gli Angioini divenuti o dovevano divenire espedienti finanziarii, come si è ragionato nel precedente capitolo. Or, sotto gli Aragonesi crebbero d'importanza. Col celebre parlamento tenuto in Napoli nell' anno 1443 fu cambiata la forma della imposta, ed inaugurato il sistema dei *donativi* alla Corona. Il Sovrano chiedeva ai suoi popoli le somme occorrenti, ed il parlamento le concedeva o donava, ricevendo in corrispettivo alcune esenzioni dal dritto comune, che si dicevano *privilegî* e *grazie* (2). Da indi in poi si vennero molto aumentando codesti atti legislativi,

(1) Non dobbiamo omettere però che l'atto di Alfonso è scusato non solo dall' amor paterno, ma anche dal disegno d' impedire che il Reame di Napoli, dopo la morte di lui, fosse passato ad un Sovrano straniero. Se Ferdinando non fosse stato il successore di Alfonso, il Regno sarebbe spettato al fratello Giovanni, il quale ebbe Aragona e Sicilia, e costui avrebbe senza dubbio governato Napoli per mezzo di Vice-Re. Ma qui occorre fermarsi a notare la legge storica, che la debolezza del Sovrano, da qualunque cagione proceda, è sempre causa di peggioramento dei Comnni.

(2) Vedi **Capassó**, *Le fonti della Storia della Provincie Napolitane* (Archivio Storico, anno II, pag. 46). Lo scopo che si propose Alfonso fu piuttosto lodevole, poichè alle tante tasse esistenti prima di lui pensò sostituire una sola, consistente nella somma di *un ducato per fuoco*, cioè, per famiglia (**Trinchera**, *Relazione sugli Archivii Napolitani, p. 294*, *Napoli 1872*). Vedremo a quali eccessi si giunse sotto i Vice-Re per mancanza di termini all'esazione, per la cattiva distribuzione del peso, per la niuna proporzione della tassa con le rendite, e per l'abitudine presa dai Baroni di sottrarvisi col danno delle popolazioni.

e che pur valevano a mantenere viva una specie di corrente d'idee tra il Sovrano ed i sudditi.

In Napoli si fece quello che, nel 1421 per la prima volta in Sardegna, ove dividevasi il Parlamento in tre rami che, da una dizione Castigliana, appellavansi *stamenti;* uno composto dagli ecclesiastici, l'altro dai nobili feudatarii, ed il terzo dai deputati delle città non sommesse a feudo. In queste riunioni si esponevano le doglianze di chi credevasi oppresso od ingiuriato da altri, si faceva l'offerta dell'annuo donativo, e si domandavano le grazie. Codeste grazie e doglianze non sempre erano ascoltate dal Sovrano, ma, se accolte, divenivano leggi (1).

Questi fu Alfonso I. Ebbe forti propositi, ma la sua condizione di padre non legittimo valse ad afforzare le catene dei popoli. Esempio maraviglioso che questi trovano la loro salute soltanto nella sovranità fortemente costituita; la sola che tiene a freno i potenti per oro o per aderenze, sempre disposti a profittare delle debolezze delle autorità pubbliche. Resa impossibile l'autonomia dei Comuni nel feudo, e cresciuta l'ambizione dei feudatarii, dovè smarrirsi del tutto ogni rapporto ragionevole tra Stato e Comune.

In quanto alle provincie non modificò gran fatto gli antichi giustizierati. Se non che nel 1444 istituì un Supremo Collegio che fu detto Regia Camera della Sommaria, con incarico di trattare tutti gli affari e le cause d'interesse erariale e comunale. Il capo o luogotenente, in ogni principio di anno, distribuiva le provincie tra i Magistrati e Razionali, di cui si componeva la Camera « per modo che veniva com-
» messa una provincia a ciascuno di essi; e questa chiama-
» vasi Commessa Generale. Ognuno di essi era così destinato
» giudice commissario di tutte le controversie della provin-
» cia assegnatagli, per le quali poteva profferire decreti in-

(1) **Manno**, *Storia moderna della Sardegna, Lib. 8.*

» terlocutorii detti anche *domi*, dovendosi i definitivi pro-
» nuuziare nella ruota a maggioranza di voti (1) ». Si vedono qui gli inizii della Corte dei Conti di cui menarono tanto scalpore i Galli ed i Gallizzanti. Ma si avverta bene che quantunque la divisione degli affari era fatta per provincie, queste non ebbero che il significato di una espressione geografica, come semplice aggregato di Comuni posti sotto la salvaguardia di un determinato componente della Regia Camera. La provincia, ente organico, rimase sotto il governo dei Presidi, i quali continuarono a concentrare nelle loro mani il supremo governo degl' interessi generali della medesima, salva la necessaria dipendenza dalle superiori autorità.

89. Morto Alfonso, e salito al trono il suo figliuolo Ferdinando nell' anno 1458, questi portò seco il vizio d' origine, cioè la debolezza con cui erasi presentato la prima volta al parlamento dei Baroni. Costoro si ribellarono subito, Calisto III lo dichiarò decaduto dal soglio, ed il partito Angioino si mosse. Ma lo salvò la forza del carattere. Vinse contro tntti, e assistito da uomini prudentissimi, diede in diverse congiunture prove di salde determinazioni.

Rispetto agli Ecclesiastici prese diversi provvedimenti. Nell' anno 1474, l' Arcivescovo, il Capitolo ed il Clero della città di Cosenza pretendevano dover essere dispensati dall' obbligo del pagamento *della gabella della grassa*, e Re Ferdinando dispose che anch' essi avrebbero dovuto soddisfarla, non altrimenti che avveniva in Napoli, in Capua ed in Aversa (2). Tolse in tutto il Regno le immunità per i chierici coniugati, o che non attendessero esclusivamente alle occupazioni religiose, o che altrimenti, per compere e contratti simulati, pensassero far frode ai tributi spettanti alle

(1) **Trinchera**, *Relazione citata, pag. 401 e 417.*
(2) *Privilegii e Capitoli della città di Cosenza e suoi casali, fol. 21 verso.*

università (1). Con questo atto provvide alla migliore distribuzione dei pesi nei comuni, e cominciò ad eguagliare le condizioni giuridiche dei cittadini. Nè minore fermezza egli venne mostrando contro il Papa in quanto alle vecchie pretensioni del censo, essendosi costantemente rifiutato di pagarlo, fino all'anno 1486, quando, per isfuggire a moltissimi pericoli, stipulò un trattato di pace con cui si obbligò di soddisfarlo (2). Il baliato del Regno era un dritto che pretendevano spesso i Papi, come conseguenza della ragion feudale. Ma come abbiamo visto, i Re gelosi della dignità di Stato non cedettero; e Ferdinando non volle saperne, assegnando la reggenza a persone di sua fiducia (3). Questi ed altri simili fatti spiegano perchè alcuni scrittori, non ben persuasi de' concetti fondamentali della politica di Ferdinando, lo discreditarono, dandogli voce di cattivo cristiano e Re superbo (4).

Nè si arrestò innanzi alla prepotenza de' Baroni che gli aveano dato tanto martello, e con la cui sottomissione rinvigorì il Regio potere, vantaggiando le condizioni dei Comuni. Frenata la loro baldanza nei primi anni del Regno, non indugiarono ad agitarsi in danno di lui un' altra volta, cominciando, il 1480, a muovergli contro i Turchi (5). Ma uscitone salvo, si fecero essi a domandare « che fosse loro » permesso di tener gente d' armi per difesa de' loro stati, » che potessero custodire le fortezze proprie co' loro soldati, » che non dovesse il Re gravare i loro sudditi di altra che » dell' ordinaria imposizione; che le sue genti d' armi non do- » vessero ne' loro stati alloggiare, volendosene per le proprie

---

(1) **Grimaldi,** *ivi, Lib. 2., Num. 70, 71, 72, 80.*

(2) **Camillo Porzio,** *La congiura dei Baroni del Reame di Napoli, Lib. 1. Cap. 4. Lib. 3. Cap. 2.*

(3) **Pertile,** *Vol. 2., pag. 292.*

(4) I giudizii del Sanuto e del Comines in questo senso sono ricordati, ma non accettati dal Muratori e dal Grimaldi, scrittori al certo non sospetti (**Muratori,** *Anno 1494* — **Grimaldi,** *opera citata, Lib. 21. Num. 3).*

(5) **Porzio,** *ivi, Lib. 1. Cap. 1.*

» servire, e finalmente che fosse loro lecito, senza torre li-
» cenza da lui, prendere soldo, e sotto qualunque Principe
» militare, purchè l'armi non s'avessero a maneggiare con-
» tro del Regno (1) ».

Queste pretese erano esorbitanti, e tendevano a distruggere lo Stato, sostituendovi tanti piccoli tiranni o Regoli. Ma Ferdinando non si piegò; represse la congiura, e per fellonia condannò nel capo i ribelli, assodando la minacciata potestà Regia nel 1486, quando ebbe fine completo la rivolta (2).

Fra le ansie della guerra, e con intendimento politico di fiaccare sempre più il feudalismo, pubblicò la tanto memorabile prammatica *De Salario*, con la quale dispose che il feudatario non potesse chiudere a difesa le terre feudali, senza il sovrano permesso. Per lo innanzi erasi creduto sufficiente l'assentimento di tutt'i cittadini, cui spettava l'esercizio degli usi civici. Ma Ferdinando aggiunse un altro freno, e fu l'assenso Regio, tra per la migliore protezione dei comuni contro la prepotenza Baronale, e per la sottomissione maggiore dei feudatarii (3).

Ma non si arrestò a questa disposizione di ordine generale; moltissime ne diede sotto forme di capitoli, grazie e privilegii a tutte quelle università che credevano richiamarsi contro gli abusi dei Baroni (4). E poichè fu suo disegno costante reprimere gli abusi, sotto qualunque forma si presentassero, ebbe avviso di sostituire una tassa stabile a quella variabile del focatico, istituendo la prima volta il catasto con la celebre prammatica del 19 novembre 1467 sotto il titolo *de appretio*. Poichè, secondo le idee predominanti nel Me-

---

(1) **Porzio**, *ivi, Lib. 2. Cap. 1.*

(2) Il Grimaldi lo porta al 1488 (**Grimaldi**, *ivi, Lib. 20, Num. 197 a 250).*

(3) Questa prammatica porta la data del 14 Dicembre 1483 (**Giustiniani**, *Nuova Collezione delle prammatiche*, *Vol. 14, p. 2*). Erroneamente è riportata sotto l'anno 1443 nel *supplemento alle leggi civili pel regno di Napoli, p. 498.*

(4) *Codice Aragonese, Vol. 3. passim.*

medio Evo, lo Stato non esigeva direttamente dai contribuenti, ma dalle Università, salvo a queste il ripartire la tassa erariale fra gli abitanti, spesso succedevano abusi, gravandosi ingiustamente i più meschini possessori. Questi abusi non patì l' animo di Ferdinando, e dispose che i pesi dovuti alle università si dividessero in proporzione dei beni mobili ed immobili di ciascun contribuente (1). Parve al Cibrario molto lodevole il sistema dei Conti di Savoia, di esigere dai Comuni piuttosto che dai privati contribuenti, tra per allontanare dal Capo dello Stato l'odio che sogliono recare le tasse, e per la maggior semplicità della riscossione. Anche noi inchiniamo a questa idea, che dovrebbe essere tolta in esame dai moderni pubblicisti, ma coi temperamenti adoperati dall'Aragonese, perchè si evitassero le ingiustizie e gl' intrìghi dei piccoli Comuni.

Ciò, per altro, non bastava; era necessario sollevare i piccoli contro i grandi, costituire stabilmente il Comune, creare ordini rappresentativi da per tutto, e questo fece Re Ferdinando.

Ebbe egli costantemente l' animo volto a disciplinare il governo economico e civile de' comuni; questa fu la bandiera dei suoi atti legislativi e della sua politica, siccome leggesi negli ordinamenti di Trani del 15 agosto 1466: *Inter assiduas curas quibus, ut populi nobis commissi iustitia et pace fruantur, continuo premimur, illud* ANTE OMNIA NOBIS PRAECIPUUM VISUM EST, UT POPULI *ipsi recto regimine, politicoque iure, et civili administratione regantur et gubernentur* (2).

90. Circondatosi di uomini illustri fra cui Antonello De Petruciis, e poi il rinomato Giovanni Pontano (3), volse l'ani-

(1) **Trinchera**, *Relazione citata pag. 452.*

(2) **Prologo**, *Gli antichi ordinamenti della città di Trani, doc. num. 3.*

(3) Chiamavasi Giovanni Pontano, ma, fondata l'accademia degli scenziati, detta dal suo nome Pontaniana, egli tolse quello di Goviano, o Gioviano. Fin dalla sua età gio-

nimo a proscrivere l' individualismo soverchiante nella vita delle città e delle borgate, e pubblicò molti statuti. Non furon dessi formolati liberamente da' Comuni, ma dati dal Re, poichè altrimenti si dovrebbero ritenere come il risultamento di un accordo maraviglioso di forma letteraria e movimento amministrativo fra le diverse città. Leggendoli, ei ti pare di vederli compilati ad un modo; le stesse parole, lo stesso congegno elettorale ed amministrativo, gli stessi poteri ed attribuzioni. Li diresti fatti sopra un modulo, salva qualche piccola modificazione richiesta dalle condizioni speciali dei singoli Comuni.

Aggiungi che si vedono tutti conceduti dal Sovrano, a richiesta dei popoli, e non puoi non conchiudere che sono manifestazioni univoche delle idee che prevalevano nei consigli della Corona. Nè i parlamenti del Regno valsero a stornare codesto indirizzo, siccome avvenne di poi sotto il governo dei Vice-Re, perchè la maggioranza dei feudatarii non imponeva gran fatto alla volontà di un Re, il quale ne aveva abbattuta la superbia. Egli sentivasi sciolte le mani da ogni impaccio, e non pensava farsele vincere da'feudatarii; anzi, come abbiamo notato, per meglio tenerli in freno, intese costituire rappresentanze solide comunali, preste a rintuzzarne l'orgoglio ed a combatterne gli abusi.

Il popolo accettava, chè ebbe sempre il buon senso di riporre l' esercizio dei suoi dritti nelle mani dei rappresentanti, non potendo sconoscere che tanto meglio sarebbe stato garantito, quanto più l' aristocrazia del potere, del censo e dell' ingegno si sarebbe venuta a contrapporre alle torve prepotenze dei Baroni; ed è ciò tanto vero, che tutti quegli sta-

---

vanissima entrò in Corte; trattò gli affari più gravi di Stato, ed ebbe sempre animo devoto alla dinastia e concetti serii di governo, sebbene il Guicciardini ripetendo relazioni inesatte e mendaci, gli avesse dato nome d' ingrato agli Aragonesi, per essersi fatto a tessere gli elogii dei Francesi (V. **Colangelo**, *Vita di Gioviano Pontano, Napoli 1820).*

tuti erano fatti a richiesta delle Università, con indicazione dei loro particolari bisogni.

Poco in quegli ordinamenti si rinviene che riguardi i comizii popolari; molto che si riferisca alle forme rapprerentative. D'ordinario i Consiglieri si sceglievano di tre in tre anni; vi era il consiglio incaricato delle cose di maggior importanza; vi erano gli eletti o Sindaci, per gli affari più lievi, come oggi è la Giunta.

Ed invero, abbiamo ricordato più sopra gli ordinamenti municipali di Trani conceduti da Re Ladislao il 3 febbraio 1413; abbiamo notato altresì che vi fu un tentativo di costituzione del governo cittadino, non un fatto compiuto, dovendosi scegliere ogni 4 mesi gli incaricati della cosa pubblica, e dandosi ai nobili maggiori poteri elettorali nella scelta dei Giudici. Codesto sistema non poteva non scuotere continuamente la tranquillità dei cittadini, e solleticare l'ambizione dei nobili, onde Simone Caccetta, salito da misero stato a gran ricchezza, si rese padrone delle urne, disponendo di tutto a sua posta, e cagionando diversi tumulti nella città (1).

Re Ferdinando si avvisò di provvedervi ai 15 agosto 1466, disponendo che il Consiglio della città dovesse comporsi di 60 persone, da scegliersi egualmente *fra i nobili, i mercanti e i plebei.* Non era lecito al Consiglio riunirsi senza il permesso del Regio Capitaneo. Morendo od assentandosi per un anno alcun Consigliere, doveva essere surrogato. I dottori in legge erano consiglieri di dritto, e potevano intervenire a qualunque tornata, senza che però vi fossero astretti. Ogni tre mesi il Consiglio eleggeva sei Rettori o Priori, egualmente divisi tra i nobili, i mercanti ed i plebei, con incarico di amministrare e provvedere alle cose più urgenti. La carica dei Consiglieri durava un anno, salva conferma. Vietato espressamente ad essi il far palese il proprio voto,

(1) **Prologo**, *opera citata, doc. num. 23.*

dovendosi ritenere, come di tutti, la deliberazione presa dalla maggioranza. Perchè questa fosse valida occorreva la maggioranza di due parti contro una. Chi non si presentava e non giustificava un legale impedimento era tenuto alla pena di un tarì in favore dell' Università. La discussione regolavasi dal Capitaneo, cui era dato comminare la pena di cinque tarì a chi interrompea l'oratore, o destava contesa. Il sindaco si nominava ogni anno dal Consiglio, e non già dal governo o dal popolo (1).

Nello stesso anno, e propriamente il dì 4 febbraio 1466, furono dati a Barletta i nuovi statuti, nei quali si leggono disposizioni simili a quelle già ricordate di Trani. Settanta consiglieri fra nobili, mercanti e plebei; sei rettori o priori scelti nel consiglio per trattare gli affari ordinarii; non ammessi a cariche comunali i debitori della città; non permesso di costituire obbligazioni e gravare in qualunque modo il patrimonio della città, senza la deliberazione di tutto il Consiglio (2). Vedremo che questi ordinamenti furono nel 1491 mutati, in conformità di un disegno generale prevalso in questa parte del dritto pubblico.

In Cosenza l' amministrazione della cosa comunale, era molto disordinata e confusa, *nullis determinatis legibus recta et gubernata*, quando Alfonso II di Aragona, Duca di Calabria e Vicario Generale di suo padre Ferdinando, nel dì 22 novembre 1472, pose mano a riformarla con le seguenti disposizioni:

1. Non potersi riunire il parlamento o consiglio generale, se non coll'intervento del Preside o suo Assessore, perchè il governo potesse avere conoscenza di tutte le deliberazioni, ed impedire i tumulti. — 2. In ogni anno doversi riunire il parlamento per nominare cinquanta cittadini, di cui 25 gentiluomini ed altrettanti popolani, in presenza del Preside

(1) **Prologo**, *opera citata, doc. 3.*
(2) **Minieri Riccio**, *Saggio di codice diplomatico, Vol. 2., par. 2. Num. 3.*

e di un Notaio incaricato di scrivere i nomi. — 3. I 50 Consiglieri nominati avere facoltà di trattare i negozii occorrenti alla città, senza convocare altra volta il parlamento. — 4. Il Consiglio così costituito dover eleggere i Sindaci della città, al numero di quattro, cioè, due tra i gentiluomini e due tra i popolani, da confermarsi però dal Re o dal Preside, ed in caso di disapprovazione doversi ripetere la nomina. — 5. I quattro Sindaci avere la facoltà di trattare negozii del valore inferiore a ducati sei, ma per ogni altra cosa di valore più alto, bastare la deliberazione del Consiglio. — 6. Ammettersi l' intervento dei dottori nel Consiglio a dare il loro parere, sebbene non chiamati (1).

Ai 25 dicembre 1475 furono riformati codesti capitoli, riducendosi il numero dei Consiglieri a 24, e con obbligo di presentarsi ad ogni riunione del Consiglio, sotto pena di due tarì per ogni volta che mancassero (2).

Fu indi disposto che in caso di giustificata mancanza di alcuno dei Consiglieri, dovesse incontanente supplirsi con la scelta di altri, e fu prescritto non potersi ammettere che l'intervento di un solo Dottore (3).

L' età de'Consiglieri era di 30, ma poi fu portata a 40 (4).

Molti altri provvedimenti diede il Governo Aragonese nello scopo di frenare i poteri dei feudatarii in Calabria, e sviluppare le libertà Amministrative de' Comuni. Ci asteniamo di esporle, perchè andremmo assai lungi (5).

---

(1) *Privilegii, ivi, fol. 25 e 26.*

(2) *Privilegii, ivi, fol. 42.* La riduzione fu fatta perchè l' esperienza avea dimostrato che non si poteano avere 50 Consiglieri. Era naturale; quando non era lecito uscire da una classe per compiere il numero con elementi idonei dell' altra, si poteano avere 25 consiglieri fra i popolani, ma non tutti certamente degni del posto. Così intendiamo noi le parole del Capitolo del 1475, non sembrando possibile che una città tanto cospicua, che nel precedente capitolo fu detta *caput Provinciae,* non potesse formare un consiglio di 50 persone.

(3) *Istruzioni del 25 Gennaio 1488* (Ivi, fol. 59 verso).

(4) *Cap. del 9 Aprile 1489* (Ivi fol. 62).

(5) Scrisse così il Greco « Scorgendo che parecchi di quei privilegi tendano ad « affrancare la plebe dal giogo delle classi maggiori, a comporre i Comuni in concordia

Ai 19 gennaio 1475 lo stesso Alfonso *Duca di Calabria, regio primogenito e Vicario Generale*, concesse alla città di Catanzaro alcuni capitoli ed ordinazioni di governo (1). In essi leggesi che il Consiglio generale dovea celebrarsi nella Città a suono di campana ed in presenza del Capitaneo, perchè costui avesse notizia delle deliberazioni, e potesse incontanente reprimere con la forza i tumulti. Ecco l'immediata presenza del rappresentante dello Stato. Ognuno poteva intervenirvi, senza tema di esserne respinto. Parve al Catanzaro che con questa disposizione il dritto elettorale era illimitato rispetto al censo ed alla capacità, quasi per suffragio universale (2). Ma si deve intendere a nostro avviso, *prout de jure*, come dicono i pratici, cioè, escluse le donne ed i minori di 14 anni, secondo le disposizioni generali di dritto, e forse si può intendere anche, (poichè in quel luogo ci ha delle parole consumate dal tempo ed inintelligibili) della pubblicità della convocazione, nessuno potendo essere scacciato dalla riunione, anche come semplice spettatore. Codesto Consiglio di tutta la università si riuniva una volta all'anno per nominare 40 cittadini, cioè 10 dai gentiluomini e trenta dal popolo, tutti di età superiore ad anni 25. E poichè si volevano rappresentati gl'interessi di queste due classi, fu prescritto che i dieci gentiluomini doveano essere eletti dalla propria classe, ed i trenta popolani dal popolo. I quaranta eletti rimanevano in carica per un solo anno, avevano fa-

» durevole, ad uguagliare ciascun cittadino nelle gabelle con gli Ecclesiastici ordini, a » prevenire ogni bando de' principii contrarii alle genti demaniali nella libertà del com- » mercio, a vietare che gli usi civici non venissero ad alcuno proibiti e scemati per » particolari usurpazioni nel comun campo tentate; non potremmo non riconoscere in » essi lo spirito di Re bramoso d' infrenare i Baroni, destando nelle moltitudini il senti- » mento del proprio dovere, una certa guisa di libertà, una idea rilevata della possanza, » cui convenga, più che ad ogni altra, ubbidire e temere » (**Greco**, *Intorno ad una nuova raccolta dei privilegii di Cosenza e Casali, pag. 47)*.

(1) Furono la prima volta pubblicati da Cesare Catanzaro nel 1877 *(Di alcune antiche pergamene pag. 86, Catanzaro 1877.*

(2) **Catanzaro**, *ivi pag. 75.*

coltà di scegliere gli ufficiali della città, e fra questi, due Sindaci in presenza del Capitaneo. Il Re od il luogotenente Generale della Provincia approvava la scelta, ed in caso contrario i 40 Consiglieri procedevano ad altra proposta. Per le spese inferiori a ducati sei provvedevano i Sindaci, ma per quelle maggiori occorreva il consenso di tutti i quaranta. Con un altro provvedimento del dì 8 giugno dello stesso anno, fu aggiunta a queste franchigie un' altra importantissima, che pur erasi data a Cosenza ed altre città, cioè che nei Consigli del Comune non si potesse negare l' ingresso ai dottori, per esporre le loro idee a mo' di voto consultivo; e ciò nell' intendimento di chiarire le questioni dubbie in tempi in cui le leggi erano tante, e di sì malagevole comprensione, che l' opera dell' avvocato diveniva una necessità (1). Ciò non si saprebbe approvare, fuorchè nel solo caso di doversi dare dei chiarimenti su materie prettamente giuridiche, ma sarebbe a temersi che lo spirito della polemica invadesse le tornate del Consiglio. Più prudentemente oggi si usa, quando viene sul tappeto una questione di dritto per cause da doversi promuovere nell' interesse del Comune, nominarsi nel seno del Consiglio una commissione di giuristi, e, quando non ve ne fosse alcuno, richiedere il parere per iscritto. Il che non si oppone alla legge, ed è entrato nella pratica di molti Consigli. Anche in altre città dell' alta e media Italia, si usava nei più gravi casi di chiamare a Consiglio altri uomini, benchè non eletti, e questi sceglievansi fra i Dottori, i mercanti, i nobili e via dicendo, come a Pistoia, a Lucca, a Vercelli, a Pisa, a Chieri, a Firenze ed altrove. Gl' invitati davano il loro parere, e dicevansi a Siena *aggiunti*, a Firenze *arroti*, a Genova semplicemente *chiamati* (2). In Calabria i Dottori potevano intervenire spontanea-

(1) **Catanzaro**, *ivi, pag. 98.*
(2) V. **Pertile**, *Vol. 2, pag. 125 e 126.*

mente; in queste altre città erano invitati, e, certamente, assai meglio.

Caiazzo ebbe da gran tempo i suoi statuti, e forse ne risale l'origine ai tempi di Federico II (1). Ma avvenne là quello che altrove. Di tempo in tempo, secondo i nuovi bisogni, vi si aggiungevano altre provvisioni e deliberazioni, secondo i nuovi bisogni, di sorta che oggi mal sapresti con precisione indicare quali parti di uno statuto appartengono ad un'epoca, e quali ad un'altra. Vedonsi spesso regolate le elezioni dei Sindaci e le guarentigie della pubblica azienda, ma sempre con la partecipazione diretta dei cittadini, i quali riunivansi nei soliti parlamenti (2). Però vi si vede inserito un capitolo in cui si legge, che essendosi nel 1. Settembre 1417 congregata l'università, fu deliberato, *evitandi gratia materiam quorumlibet errorum*, doversi in ogni anno eleggere nonchè i Sindaci e i giudici, ma anche sei probi uomini, ed uno per ciascun casale dipendente da Caiazzo, perchè si riunissero due volte ogni mese, a fine di provvedere, consultare e disporre di tutte le cose che occorressero all'Università, *pro commodo et statu hominum ipsius Civitatis*, e con disposizione di non potersi imporre e raccogliere collette *sine expressa conscientia et voluntate eorumdem Rectorum .... quibus hominibus ipsa Universitas praebet plenam, liberam, omnimodam potestatem, quacumque facta et negotia Universitatis et Casalium eius providere et disponere, corrigere et emendare, prout eis et maiori ac saniori parti ipsorum videbitur expedire* (3).

Questi statuti furono ricopiati e confermati nel 1483, e rimasero in vigore per qualche tempo; ma nel 1740 scriveva Niccolò De Simone, ch'era andato in desuetudine il tra-

---

(1) **Allanelli**, *Statuti della Città di Caiazzo, Prefazione.*

(2) *Veggansi i Cap. 24, 42, 43, 44, 60 ecc.*

(3) *Cap. 63.* Non poteano disporre oltre due tarì. Chi mancava alle sedute pagava due augustali.

scritto Capitolo (1). Ne troveremo le ragioni fra breve nella sciagurata condizione dei tempi che successero.

Non sembrerà arbitrario il porre in questo luogo anche gli statuti e le consuetudini di Cerreto. Nel 1483 Giovanni Diomede Carrafa acquistò il feudo di Cerreto e suoi casali. Sorse disputa tra il feudatario e il Comune dopo qualche tempo innanzi al Sacro Regio Consiglio, per diversi gravami proposti dall'Università; ma essendosi transatta la lite ai 9 novembre 1541, stipulossi un pubblico istrumento in cui si trascrissero gli statuti e le consuetudini antiche (2). Si disse degli uni e delle altre di volersi porre in iscritto, perchè se ne avesse la prova certa, ma che, ebbero principio *a tanto tempore, cuius initii memoria non existit.* Siam di credere però che, qualunque ne fosse stato l'inizio, la parte relativa alla elezione dei rappresentanti del Comune sorse per consuetudine od anche venne corretta sotto gli Aragonesi, trovandovisi lo stesso organismo di rappresentanza aggiunta agli antichi Eletti. Di fatti; nel capitolo 42 degli statuti si osserva che in ogni anno si dovessero creare quattro Eletti e dodici Consiglieri, i quali unitamente ai primi dovessero curare gl'interessi della Università, punendosi l'assenza con due tarì e mezzo la volta. Nei capitoli primo e seguenti delle consuetudini si ripete lo stesso concetto, e si aggiunge che ogni tre anni se ne debbono cambiare sei, *ut semper in concilio sint et remaneant sex informati negotiorum.* Valide le deliberazioni del Consiglio così costituito, come se prese dalla intera cittadinanza. Se in qualche grave circostanza pareva al Consiglio medesimo di non poter statuire da solo, convocava tutto il popolo; e se ciò non era possibile, chiamava altri 14 de'più prestanti cittadini.

Da un'opera pubblicatasi la prima volta in Venezia nel

---

(1) **Alianelli**, *ivi, prefazione.* Idem, *nota a questo capitolo.*

(2) **Alianelli**, *Consuetudini e Statuti Municipali nelle Provincie Napoletane vol. 1. pag. 121.*

1514 per un tale Ambrogio Leone rilevasi l'uso invalso nella Città di Nola di eleggersi dal popolo sei rappresentanti che pigliavano il nome di *Electi*, cioè tre di parte Nobile e tre di plebea; *horum summa urbis potestas est.... atque cum ea auctoritate rem publicam gubernant*; vi erano pure i *Catapani*, diversi da'Capitanei, incaricati di vigilare sulla buona qualità, peso e prezzo delle merci; e parimenti erano scelti dal popolo, uno fra i primarii cittadini, e l'altro fra i plebei (1).

Gli ordinamenti municipali di Aversa del 1490 davano al Consiglio della città, composto di 30 cittadini la facoltà *di disponere et fare omne cosa de dicta Università, secundo che bisognerà*. Vi erano poi altri cinque consiglieri *eletti ad possere disponere de le cose de non multa importantia, che cocorrono de continuo, ad ciò che non bisogna per omne poco et minima cosa congregare tutti li trenta del consiglio* (art. 4 e 5). Questi *eletti* erano presi dal Consiglio e si rinnovavano di due in due mesi, nè potevano disporre delle rendite comunali più di 5 tarì la volta; per le spese maggiori, e segnatamente quando si trattasse *de donare o remettere et relassare denari, robbe et altre ratione*, occorreva la deliberazione del Consiglio; il tutto con la scienza e presenza del Capitaneo (art. 8, 9 e 27) (2).

Gli ordinamenti municipali di Ariano del 1 ottobre 1491 stabilivano pure la rappresentanza annua di 24 consiglieri, con legge di nulla potersi fare senza l'intervento del Capitaneo, da eleggersi l'uno e gli altri in assemblea popolare. Vi erano altri quattro eletti, per spedire gli affari di urgenza. Appena avvenuta la morte o qualunque causa di esclusione di alcuno dei consiglieri od eletti, si dovea tosto provvedere alla surroga, perchè non venisse scemata la rappresentanza della città; ed una multa infliggevasi a chi man-

(1) Riportato dall'Alianelli, *opera citata, pag. 237.*

(2) *Codice Aragonese Vol. 3. pag. 1. e seg. Napoli 1874.*

casse all' invito senza giusta causa. Sistema preferibile al moderno che permette la diserzione del posto ad alcuni Consiglieri, di nome soltanto, e fa rimanerlo vacante, per morte, sino a' novelli comizii! Aveva il Consiglio facoltà di donare, rimettere, e rilasciare denari, *et similemente dare et concedere qualsevoglia altra cosa....* nominare mandatarii, ambasciatori e messi, con determinazione del loro salario (1).

Perfettamente simili, almeno nella parte sostanziale, erano gli ordinamenti di Sansevero e di Barletta (2), quelli di Taranto (3) e di Manfredonia (4). Nè altrimenti disponevano gli statuti di Sanseverino del 16 ottobre 1491 (5), quelli di Salerno della medesima data (6), gli altri della città di Atri del 18 marzo 1492 (7), e quelli di Lecce che si vedono ricordati dal Ferrari (8). In tutti codesti capitoli ed ordinamenti non si vede ricordata la maniera di procedersi alla vendita de' beni e alla costituzione di mutuo, ma si deve supporre che, essendosi costituita la rappresentanza consiliare con facoltà di *donare* e *rimettere*, nè accennandosi alla riunione de' comizii, fuorchè per la elezione de' consiglieri, a questi solo competeva la facoltà di alienare e torre a mutuo, rimanendo per tal guisa modificata in parte la costituzione di Leone. E diciamo *in parte*, poichè non è verisimile che Ferdinando avesse voluto del tutto rinunziare a quella prerogativa Regia che consisteva nell' assentimento. Il Capitaneo, od il Giudice, o lo Straticò non avea facoltà di approvare il contratto, ma di permettere soltanto la convocazione del Consiglio.

(1) *Codice Aragonese, ivi pag. 73 a 95.*
(2) *Ivi pag. 95 a 131.*
(3) *Ivi pag. 135 a 164.*
(4) *Ivi pag. 148.*
(5) *Ivi pag. 166 a 184.*
(6) *Ivi p. 190 a 208.* Interveniva lo *Straticò* invece del *Capitaneo.*
(7) *Ivi, p. 228 a 245.*
(8) **Ferrari**, *Apologia della città di Lecce pag. 664 Napoli 1707.*

Pare che a Sorrento fosse rimasta pienamente in vigore la costituzione Leonina, poichè i suoi ordinamenti del 1491, stabilivano che si dovessero scegliere ogni anno quattro Sindaci, due di parte popolare e due di parte nobile, con facoltà di spendere fino a tre ducati per volta. Essi facevano parte del *consiglio o reggimento della città*, il quale si componeva di 20 cittadini, non poteva riunirsi che ad invito dei quattro Sindaci, e con espressa licenza ed intervento del Capitaneo. Il Consiglio dovea bene e fedelmente amministrare le cose della città, impiegarne le rendite e le gabelle utilmente (1). Nulla vi è detto delle vendite e prestiti.

Da remotissimo tempo, e forse prima del 1172, nella città di Bari vi era una perfetta separazione della parte nobile dalla popolana, e facevano due Università divise nel medesimo territorio, provvedendo l' una e l' altra ai proprii negozii, con mutua indipendenza (2). Questo dualismo non rispondeva alla vita intima ed organica del Comune; e nell' anno 1502 o 1503 Isabella d' Aragona, Duchessa di Milano e di Bari, dispose la fusione delle due parti in una, perchè cessassero le discordie, pur troppo facili a scoppiare fra due poteri esistenti nella medesima terra, ed in continui attriti (3). Come conseguenza di cotesta mutazione interna del Comune, si cominciarono ad eleggere 30 decurioni e due sindaci, di cui metà usciva dai nobili e metà dal popolo, formando così, un solo regime dell' Università (4).

Solo potrebbe domandarsi, perchè durante la signoria Aragonese, i popolani di Napoli non ebbero dritto di radunanza. Prima vi era il seggio dei nobili e quello dei popolani. Alfonso d' Aragona, per punir questi di un tumulto, ab-

---

(1) *Codice Aragonese, Vol. 3. p. 65 a 74.*

(2) **Bonazzi**, *Statuti ed altri provvedimenti intorno all'antico governo municipale di Bari, p. 7 e 11, Napoli 1876.*

(3) **Bonazzi**, *ivi, ivi.*

(4) **Bonazzi**, *ivi doc. 1.*

battè il loro seggio nel dicembre 1456, e così restarono privi di rappresentanza fino al dì 8 giugno 1495, quando usciti del Regno gli Aragonesi, Carlo VIII di Francia volle far paghi i desiderii dei popolani che forte reclamavano, concedendo loro il dritto di congregarsi e scegliere un eletto (1). Ed è notevole che mentre la Cancelleria Aragonese erasi tanto adoperata negli ultimi anni del Regno di Ferdinando a fornire le città più cospicue di varii ordinamenti, la parte popolana di Napoli ne rimase in bando. Ed è ancor più notevole che, indi a pochi mesi, fu espulso l'esercito Francese, e tornarono per breve altro tempo gli Aragonesi con la viva cooperazione e coi denari del popolo, più che con gli aiuti dei nobili. Fu ingratitudine verso Carlo VIII che avea dato ai popolani rappresentanza civile, o noncuranza del dono ricevuto? Noi crediamo che se agli Aragonesi non si fossero così presto volti in peggio i destini, avrebbero dotato la città di Napoli di ordinamenti simili a quelli delle altre, ed accomodati ai suoi bisogni; che i capi popolo cagionarono il tumulto del 1456 da cui derivò la perdita del seggio, e quello del 1495 col quale lo riebbero; che la parte più sana e meno ambiziosa, non desiderava una rappresentanza che la teneva sempre in lotta coi nobili, riducendosi tutto al più ad avere un solo eletto, che poco o nulla poteva garantirne gl'interessi; che scontenta degli abusi dei Francesi se ne volle liberare, piacendole meglio il vivere più riposato ed onesto della Dinastia Aragonese. Le quali due volontà del popolo e del Sovrano, armoneggianti in un solo pensiero, dimostrano che le rappresentanze cittadine non sono efficaci e desiderate fuorchè quando presentano una larga base al voto degli elettori ed un numeroso concorso di forze rappresentative coordinate fra loro, in rapporto ai diversi ceti in cui si viene frazionando il Comune.

---

(1) **Faraglia**, *Giancarlo Tramontano* (Archivio Storico per le provincie Napoletane, Vol. 5, pag. 97).

91. Premessa questa esposizione degli atti della Cancelleria Aragonese, è utile guardare sistematicamente il moto alterno dello Stato e dei Comuni, mercè cui l'uno scendeva e gli altri innalzavansi, per unirsi in un medesimo ambiente d'idee, stendersi la mano e consolidarsi. Lezione gravissima a' pubblicisti, che tanto si arrovellano a risolvere il problema del riordinamento de' Comuni!

Come i Romani con le *leges Iuliae* intesero alla creazione del concetto di Stato, privando delle franchigie politiche i Municipii, ed istituendo un ordine di rappresentanza che legava i piccoli centri alla Città capitale, Ferdinando d'Aragona, consigliato in tutti gli ordinamenti su ricordati dal celebre Pontano, riformò la costituzione dei Comuni, tornandoli dallo scompigliato particolarismo dell'associazione degl'interessi ad una più logica ed omogenea forma rappresentativa. Lo Stato usciva dalla lotta con la Chiesa e coi Feudatarii, e si studiava di rendere salda la catena destinata a congiungere le popolazioni col Re. Anzi, diminuì tanto la partecipazione diretta dei cittadini al governo della cosa comunale, che in tutti gli ordinamenti fin qui ricordati, le riunioni del popolo aveano luogo soltanto di tre in tre anni, scegliendosi ogni triennio un gran numero di consiglieri, fra i quali si sorteggiava un terzo per funzionare il primo anno, un altro pel secondo, ed il restante pel terzo.

I Sovrani che lo aveano preceduto, come Ruggiero, Federico, Carlo d'Angiò ed Alfonso non pensarono a questo, perchè agitati da furenti guerre, non si sentivano molto raffermi sul trono; onde i primi non ebbero tempo di riordinare esattamente il Municipio, nè d'altra parte le istituzioni erano mature, e l'ultimo continuò la politica sparpagliatrice delle divisioni interne. Re Ferdinando, poscia ch'ebbe domati i Grandi del Regno, si sentì più sciolto da cure fastidiose, e pensò a riordinare le città.

Questa fu l'opera del Sovrano; ma non indugiarono di

entrare nello stess' ordine d'idee le popolazioni. Già si avvertiva da tutte il bisogno di un più saldo organismo tra i diversi lati della società; l'uomo si sentiva di appartenere al gran corpo della Nazione; i Comuni erano stanchi di vivere in lotta; il carattere ordinato rappresentativo degl'Italiani usciva dalle tempeste politiche, per venire grado grado affermandosi. Ecco perchè alla formazione di quegli ordinamenti non rimasero perfettamente estranee le Università, ma li accettavano e faceano pervenire al Sovrano anche le loro osservazioni e desiderii, per modificarsi qui e quà le proposte, secondo certe speciali condizioni di luogo.

Nel moto che saliva dal popolo al Principe sono notevoli i seguenti atti.

1. Perchè la scelta de' Consiglieri fosse ben diretta, tutti i cittadini, senza distinzione di capacità e di censo, eleggevano alcuni uomini che alla loro volta doveano nominare i rappresentanti del Comune, e questi, nella proporzione di due quinti o più, fra i gentiluomini, e tre quinti fra le altre persone della città, che apparissero idonee ad occupare il posto. A noi sembra che, eliminato il solo concetto della votazione mediata, l'universalità del voto, con la rappresentanza delle classi, era ben regolata (1).

2. Sotto il nome di eletti (e talvolta a capo di essi il Sindaco) si anticipò l'istituto della Giunta, che dovea provvedere alle cose più urgenti e minute, formolare l'ordine del giorno delle deliberazioni, proporre al Capitaneo la riunione straordinaria del Consiglio, semprechè vi fosse necessità di convocarlo.

3. Non potevano esservi più consiglieri eletti in una sola famiglia. Meno lodevole è il sistema attuale che ammette contemporaneamente i fratelli (Art. 27).

---

(1) Il **Minieri Riccio** notò negli Statuti di Barletta la distinzione dei ceti *(Saggio di Codice Diplomatico, Vol. 2. Parte 2., prefazione, Napoli 1880)*. Io aggiungo che codesta distinzione fu l'anima di tutti quegli ordinamenti municipali.

4. Multato colui che mancava alle sedute consiliari, senza una buona ragione che legittimasse l'assenza. Disposizione savia quant' altra mai, che vorremmo vedere riprodotta, perchè non si riducessero le franchigie comunali ad una larva di rappresentanza. Altri vorrebbe stabilire un gettone di presenza per gl'intervenuti, ma non sempre le finanze municipali possono consentire siffatta spesa. O le forme elettive debbono essere seriamente attuate, o conviene non averle affatto, perchè si potesse evitare quello che spesso deplorasi per certe deliberazioni che passano con pochissimi voti (1).

5. Morto o impedito legalmente un Consigliere nel corso dell' anno, doveva essere immantinenti rimpiazzato. Anche questo parrebbe esempio degno d'imitazione, massime quando le rappresentanze si ordinassero per classi. Avvenuta la mancanza di un Consigliere, dovrebbe tosto unirsi in comizio quella sola classe che lo avea eletto (2).

Nel moto che scendea dal Principe al popolo, per incontrarsi in una sfera comune (quella del ben essere nazionale), è importantissimo studiarsi la partecipazione dello Stato, come potere giudiziario, a tutte le operazioni della vita comunale. Questo rapporto intimo di unione malamente oggi dicesi *ingerenza governativa*, quasi inframmettenza fuor di luogo e di richiesta, mentre l'ordine interno dei rapporti e le condizioni della vita ne fanno una necessità logico-giuridica. La parola indica abbastanza, che di quei rapporti non si ha coscienza tersa, e libera nonchè dalle prepotenze politiche, ma

(1) Anche a Vertona (Lombardia) nell'anno 1235 si multava il Consigliere che, senza giusto motivo, tenevasi lontano dalle sedute del Consiglio (**Rosa**, *Feudi e Comuni p. 311*.

(2) L'articolo 201 dell'attual legge Comunale e Provinciale stabilisce non esservi luogo a surrogazione straordinaria di Consiglieri nel corso dell'anno, tranne se il Consiglio si trovi ridotto a meno dei due terzi. Il progetto Nicotera (art. 132), più ragionevolmente, ritiene la necessità della surroga quando si trovi ridotto a meno di quattro quinti dei suoi membri. Noi crediamo che, se il voto di ciascun cittadino ha un valore, deve conservarlo sempre; e quindi è uopo rispettare il legittimo desiderio degli elettori di vedersi rappresentati completamente in tutto l'anno. Non è così che si fa per l'elezioni politiche?

anche dalle reminiscenze storiche di un passato, in cui talvolta il Comune diveniva Stato, e tal' altra lo Stato tiranneggiava il Comune. Allora soltanto si uscirà da codesti equivoci, quando l' azione feconda dello Stato rispetto alla città sarà messa nella linea medesima in cui è verso l' individuo. Il Magistrato non s' ingerisce negli affari privati, ma interviene per propria missione superiore, ovunque è minacciato il dritto, (allo scopo di reintegrarlo), e ovunque la potestà pubblica dee vegliare per la tutela dei fini generali dello Stato, come nelle adozioni, nelle emancipazioni, nei consigli di famiglia, nelle interdizioni, nell'apposizione di suggelli ecc. In questi casi sarebbe illogico il concetto della *ingerenza*, mentre quei rapporti sono piuttosto condizioni necessarie allo svolgimento del dritto. L' individuo è libero, come la famiglia, nelle sue determinazioni economiche ed industriali; ma se certi atti toccano la vita pubblica e possono offendere certe relazioni di ordine superiore, interviene subito l'autorità dello Stato, a cui è commessa la protezione del dritto. Così, e non altrimenti, dovrebbe pensarsi pel Comune.

Per quattro vie si manifesta più ordinariamente l'azione dello Stato nel movimento elettorale ed amministrativo:

1. Operazioni elettorali.
2. Esame delle deliberazioni nella forma e nel merito.
3. Approvazione delle vendite e costituzioni di debiti.
4. Elezione del Sindaco.

Nelle operazioni elettorali interveniva il Capitaneo, per assicurarsi delle qualità de' candidati e dell'adempimento di quelle forme che proteggono la schietta manifestazione della volontà popolare. Come per le leggi Giulie intervenivano i *duumviri*, così per le leggi Aragonesi il Capitaneo, autorità giudiziaria del Comune (1).

(1) Posciachè i Catapani da luogotenenti dell'Imperatore divennero capi di Provincia, e ad essi furono sostituiti da Ruggiero i giustizieri per le Provincie, che sotto Federico II ebbero pure il nome di Presidi, venne via via scemando la loro potestà.

Nè altra fu la politica serbata da Casa di Savoia, lungo il secolo XIV. Nel ricevere le dedizioni di molte città libere, o nel concedere franchigie e carte di sicurezza, non mancò far salvo ai cittadini il dritto di sciegliersi liberamente i proprii reggitori, ma sempre con l'assistenza ed in presenza di un Magistrato, che, senza impedire la libertà del voto, assisteva per la regolarità degli atti (1). Oggi le operazioni elettorali sono abbandonate al furore delle parti, ed agl'intrighi de' mestatori.

L'esame delle deliberazioni, per vedersi se fu validamente convocata l'assemblea, se vi fu vera maggioranza, se non v'ebbe inganno o violenza, se si offese il dritto del terzo o dello Stato è funzione rilevantissima che a nessun altro può essere giustamente affidata, se non alle autorità governative. E la vigente legge ne commette l'incarico al Sotto Prefetto, od al Prefetto, che non si sa bene con quanta competenza vi possano attendere.

Molto stranamente le moderne leggi di Europa confondono i poteri dello Stato con quelli del Comune. In Prussia il Consiglio Comunale ha il suo Presidente il quale piglia nome di *Borgomastro*, ed in alcuni luoghi un comitato esecutivo che dicesi *Magistrato Municipale*, autorità collettiva che rappresenta il Sindaco e che sceglie nel suo seno anche il Presidente. Sì il *Magistrato* e sì il *Borgomastro* sono eletti dal Consiglio Municipale, e per un tempo che va da sei a dodici anni; hanno la potestà esecutiva delle deli-

---

Sotto gli Angioini rimasero al governo politico delle più illustri città, come Napoli, Capua, Aquila, Barletta ecc. con facoltà d'istruire sopra i più gravi reati (**Maffei**, *Institutiones juris civilis Neapolitani lib. 1. cap. 12*). Ma sotto gli Aragonesi apparvero in quasi tutte le città demaniali con potestà giudiziaria, talvolta semplicemente penale, e tal'altra anche civile (**Meffei**, *ivi, ivi,*). Tra i poteri del Capitaneo vi era quello di fare i bandi annuali, principalmente intorno alla polizia campestre ed urbana, con la indicazione delle pene relative. Da un bando del 1470, che fece il Capitaneo di Capua, e che fu pubblicato la prima volta dal chiarissimo Alianelli, si rileva che fu concordato prima coi sei eletti della città (**Alianelli**, *Le consuetudini delle città di Capua ed Aversa, pag. 30)*.

(1) **Sclopis**, *Storia dell'antica Legislazione del Piemonte, pag. 192 e seg.*

berazioni del Consiglio, ed il primo è ancora incaricato di pubblicare le leggi, di eseguire gli ordini delle autorità superiori, di sorvegliare gli stabilimenti comunali e di rifiutare l'esecuzione di deliberazioni violatrici della legge o nocive agli intesessi dello Stato o del Comune. Il conflitto tra il *Magistrato* ed il Consiglio viene rimosso in questi casi dal Tribunale amministrativo, simile al nostro Consiglio di Prefettura (1) Il Sindaco nella Russia ha la stessa facoltà di opporsi alla esecuzione, e decide un comitato composto da diversi funzionarî dello Stato (2). La legge italiana, come abbiamo notato, imitando la legge Belga, conferisce al Sotto Prefetto la facoltà di sospendere fra un determinato periodo le deliberazioni difettose nella forma o contrarie alle leggi, per indi procedersi all'annullamento (3).

Il sistema nostro era quello dell'intervento immediato del capitaneo a tutte le deliberazioni; prendeva il primo posto ed aveva la presidenza delle tornate, con obbligo di provvedere che tutto procedesse con la maggior esattezza e legalità, sotto pena della sua destituzione. Per verità, l'intervento immediato di un rappresentante del governo, e sia pure un Magistrato, non è fatto per assicurare l'autonomia dei Comuni, per tutte le ragioni esposte a proposito dei *duumviri* (4). Ma non sarebbe più giusto commettere al Pretore l'esame delle deliberazioni per sospenderne l'esecuzione, quando fossero contrarie alla legge, o presentassero un difetto di forma? Non sarebbero più autonomi e *discentrati* i Comuni,

---

(1) **Block**, *opera citata, pag. 134.*

(2) **Block**, *ivi, pag. 162.*

(3) Pel Belgio vedi **Block**, *ivi, pag. 199 e seguenti.*

(4) La presenza del Capitaneo o di qualche altro rappresentante dello Stato valeva pure a tenere in soggezione i Baroni nelle terre demaniali, e i più potenti fra i cittadini, quando loro fosse piaciuto convocare per proprii fini i comizii o i consigli, trascinando il popolo o la sua rappresentanza a risoluzioni pregiudizievoli. Vedere se fosse necessaria la convocazione, trovarsi presente alle tornate, moderarne la discussione, ed opporsi alle deliberazioni inconsulte non potea non essere un gran beneficio, in tempi abbastanza difficili, per il prevalere dei feudatarii o dei maggiorenti.

quando rimanessero liberi dall' azione del Sotto-Prefetto, che ispirandosi a' consigli della politica, talvolta offende o ritarda le più legittime aspirazioni de' Municipii? Nè si dica che il potere giudiziario non deve invadere l' amministrativo, perchè, ridotto questo alle cure di semplice *gestione*, non può nè dev' essere sottratto alla superiore potestà del Magistrato. L' annullamento sarebbe indi pronunziato dal Tribunale, in camera di consiglio. Si è tanto disputato sull' abolizione del contenzioso amministrativo; e pur non si è giunti ancora alla mèta, perchè guardandosi alla legislazione del Belgio, non si sono ricordati gli esperimenti fatti da' nostri maggiori, i quali invece di *opporre la forza d' inerzia* agli atti dell' autorità amministrativa, di ordinare che l' autorità giudiziaria dovesse giudicare *dell'atto in relazione al dritto che si pretende leso*, e che la superiore autorità amministrativa dovesse indi annullare l' atto, obbedendo alle prescrizioni del Magistrato (1), i nostri buoni avi ebbero il buon senso di abborrire i circoli viziosi ed appigliarsi ad un sistema più semplice, quello cioè di affidare all' autorità giudiziaria l' esecuzione delle leggi e la tutela dei dritti dei cittadini, con facoltà d'impedire, sospendere ed annullare gli atti lesivi od illegali. Nè si paventi con ciò la confusione de' poteri, perchè distinta l' *amministrazione o gestione* dalla *dichiarazione dei dritti*, il Magistrato restringe la sua azione a quest' ultimo compito. L' aumento delle attribuzioni rileverebbe la dignità de' Pretori, e dei Tribunali, e la soppressione delle Sotto-Prefetture (divenute con questo sistema perfettamente inutili) renderebbe possibile una più larga retribuzione, e quindi la scelta di un personale più dotto.

L' approvazione dei contratti che vincolano il bilancio comunale per lungo tempo, o diminuiscono il patrimonio, è giustificata dal principio di doversi proteggere l' esistenza del

(1) *Art. 4. della L. sul contenzioso amministrativo.*

Comune, ente organico e forse imperituro. L' autonomia non è disordine; non è sperpero delle sostanze; è libera amministrazione degl' interessi. Come nessuno dubita della giustizia dell' azione dello Stato, nell' impedire le pazze prodigalità, con l' istituto della inabilitazione, e nel proteggere i minori dalle vendite inconsulte che facesse il tutore, e fin il padre, riesce egualmente indubitato il principio della tutela dei Comuni, la quale è tanto più necessaria, per quanto gli amministratori non possono pregiudicare gl' interessi delle venture generazioni.

Or che fecero gli Aragonesi a questo riguardo? Parrebbe da un lato che si fosse richiamato al Re il dritto di approvare i contratti, essendosi disposto con la prammatica *De Salario* che il feudo non si potesse chiudere *a difesa*, senza l'autorizzazione Sovrana. Ma dal *feudo* non si può argomentare al *patrimonio*, poiche su quello il Sovrano avea dritti proprii, e su questo nessuno. Si può ritenere perciò, che non essendosi modificato punto lo stato generale di dritto, posto dalla celebre costituzione dell' Imperatore Leone, dovè rimanere affidata l' approvazione dei prestiti e delle vendite al Preside della Provincia, che assistito dall'assessore, compiva quest'altro atto giudiziario. Allora non vi erano tribunali civili, ma la Regia Udienza. Oggi potrebbero occuparsene i tribunali civili.

L' elezione del Sindaco è pur riservata al Governo, reputandosi investito della doppia qualità di Uffiziale governativo e capo del Comune. Per la prima qualità egli è scelto fra quelli che ispirano maggior fiducia nel Consiglio, ed è incaricato della polizia, della pubblicazione delle leggi e dei decreti, della compilazione degli atti dello Stato civile, delle operazioni di leva e simili. Ma questo sincretismo di Stato e di popolo, di rappresentanza cittadina e governativa, produce gravi danni nella pratica, poichè spesso il governo nomina colui che gode la fiducia della maggioranza del Con-

siglio e l'Amministrazione non può procedere che a sghembo. E spesso ancora i sentimenti politici del governo lo consigliano a scegliere, più per colore, che per serietà di carattere amministrative; onde viene turbata la schietta ragione della rappresentanza comunale. Gli Aragonesi ebbero anche qui idee semplicissime. Il Consiglio nominava 5 o 6 eletti incaricati di trattare gli affari quotidiani di amministrazione pura, e formavano quella che oggi dicesi Giunta. Nessuno di costoro avea facoltà di provvedere ad uffizî governativi; bastava a questi l'opera del Capitaneo, e nelle terre minori quella del baiulo. Anche oggi potrebbero, come abbiamo ragionato più sù, affidarsi al Pretore, e, ne' Comuni rurali, al Conciliatore.

CAPITOLO XII.

92. Contraddizioni storiche sotto il Vice-Reame e nel resto d'Italia. 93. Gli ordini rappresentativi si disfecero, e le deliberazioni tornarono al popolo. 94. Dei parlamenti e della mano che diedero i Baroni a sciogliere le rappresentanze. 95. Condizioni del Baronaggio. 96. Responsabilità dei Comuni pei delitti commessi nel loro territorio, 97. Della proclamazione delle città al Demanio. 98. Nomina del Sindaco e degli Eletti. 99. Esame delle prammatiche *de administratione universitatum.*

92. Qui si apre il lunghissimo periodo Vice-Reale (1).

Noi ci avviciniamo a tempi pieni di contraddizione fra la realtà delle cose e le parvenze della vita. Ci appressiamo allo studio di un periodo, il quale volgendosi per meglio che due secoli sotto la dominazione dei Vice-Re, parve nondimeno di aver assicurate ai popoli le migliori franchigie di questo mondo. Al vedersi come il Legislatore e la giurisprudenza si studiavano in tutti i modi di garantire il patrimonio dei Comuni, e proteggevano il suffragio universale, si sarebbe tentati di conchiudere che non furono poi quei tempi così infelici e tinti di schiavitù come le storie generali ci narrano.

(1) Il primo Vice-Re fu il gran Capitano Consalvo, nominato, come riferisce il Grimaldi, ai 12 marzo 1505, nè si chiuse questo sciagurato periodo, che nel 1734 con la venuta di Carlo III. Sembra, se vera l'opinione del Grimaldi, che questa fosse stata la nomina di Vice-Re, come base stabile del nuovo ordinamento. Ma anche prima n'ebbe i poteri, e non mancò di assumere la qualità di Luogotenente generale del Re e della Regina. A' 24 Settembre 1501 accordò alcune grazie alla città di Molfetta, nella sola qualità di Gran Capitano (**Volpicella**, *Gli Statuti di Molfetta, p. 14).* Nel volume delle grazie e privilegii conceduti alla città e al Regno di Napoli si trovano i Capitoli spediti *per illustrem Dominum Consalvum Ferrandum praefatarum Majestatum Armorum Capitaneum et* Locumtenentem generalem, e segnano la data del 15 Maggio 1503.

Eppure non si può mettere in dubbio che l' oscurantismo del governo snervò il carattere dei Napoletani!

Il concetto di Stato era già sorto in tutte le regioni della penisola, ma prestamente si esagerò, divenendo assolutismo. L' Italia fu disputata dagli stranieri; passò in breve tempo dal dominio di un Sovrano a quello di un altro, per indi tornare sotto l' arbitrio del primo. Roma, Firenze, Milano ed altre potentissime città piegavano il capo sotto straniere dominazioni. Ma la regione più sventurata fu quella del mezzogiorno. Abbandonata ai capricci di un governo egoista, bieco e sospettoso, non poteva allietarsi di franchigie politiche e civili. E quando nel 1707 l' Austria ne prese possesso, il governo continuò a dirsi Spagnuolo, e le sorti del paese furono maggiormente rovinate, perchè almeno dal 1511 in poi nei consigli della Corona di Spagna non mancò mai un Napolitano per patrocinare gl' interessi della sua Nazione, ma il governo di Vienna tolse persino questa pallida guarentigia di Nazionalità (1).

Or vedi contraddizione storica! In quella guisa medesima che i glossatori aveano propugnati i dritti del popolo, quando il vivo agitarsi dei Comuni facea penetrare il sentimento della libertà in tutte le correnti della vita e della scienza, i Dottori sostennero la indeclinabile necessità delle radunanze popolari nelle vendite dei beni e nelle costituzioni dei debiti dei Comuni, siccome apparrà manifesto da moltissime prove che allegheremo in apposita appendice. Anzi, mentre per lo passato le libere repubbliche formavano i loro statuti, rimettendo l' esercizio della rappresentanza di codesti interessi nelle mani di pochi, i Vice-Re gareggiarono nel chiamare da per tutto indistintamente i cittadini alla partecipazione diretta nei pubblici negozii. Fu vera contraddizione storica? o fu una una inconsapevole riproduzione dell' antica dottrina

---

(1) **Trinchera**, *relazione citata. pag. 302 e 303.*

negli ordini della scienza, ed un deliberato ritorno alla politica del particolarismo negli ordini del potere?

A noi sembra che la contraddizione fu apparente, poichè i Dottori vivevano in un ambiente sereno, e cristallizzavano la scienza nelle stanche ripetizioni delle autorità degli scrittori antichi o della costituzione di Leone, senza ritemprarla nella coscienza viva del popolo; i giudicati dei Tribunali s' ispiravano agli atti governativi, e non poteano dipartirsi dalla parola del legislatore; questi intendeva di continuo a dividere gli animi, a vellicare le passioni del popolo, a dargli una sfera angusta di libertà amministrative che nessuna paura gli facevano, ed a spezzare i vincoli di un razionale sistema rappresentativo.

La tirannia, e segnatamente quella che viene esercitata dagli stranieri, non si appoggia ai popoli, nè vuole una comune corrente per la quale il sentimento della nazionalità rifluisce dai piccoli centri ai maggiori e da questi ritorna a quelli. Siffatta maniera politica di reggere le nazioni appartiene a tempi più civili, non ad epoche di oscurantismo ed assolutismo, nelle quali il sovrano disgrega i popoli, ed invece di appoggiarsi ad una catena di ordini rappresentativi, stima meglio puntellare il trono col sospetto, colla diffidenza, con gli eserciti mercenarii. Così regolaronsi i Vice-Re di Napoli; così gli altri Signori d' Italia; e mai non fu visto tanto lusso di prammatiche, nè tanto accordo di Dottori, nel concedersi ai popoli una forma così mendace di libertà civile, come in condizioni storiche siffattamente infelici!

93. Con le prammatiche fu prescritta la riunione dei comizii per undici casi, cioè per la elezione degli ufficiali, la nomina dei procuratori, la scelta dei mezzi di estinguere i debiti, le donazioni, la tassa dei salarii, la formazione del catasto, la vendita dei beni, la elezione dei razionali, i provvedimenti per l' annona, e la nomina dei Sindacatori incaricati di chiedere ragione agli officiali,

del modo come si erano comportati in carica (1). Ed il Pecori credè formolare questa regola generale: « Il Parlamento
» si richiede in tutti gli atti soliti e nei casi li quali si sono
» sempre trattati in Parlamento, o succedono come nuovi, o
» non appartengono all' ordinario e cotidiano governo. Per-
» lochè o si tratta di cosa che avviene ogni anno, e si se-
» guirà il costume di risolversi, o dagli amministratori o in
» Parlamento nella maniera tenuta per lo passato; o si tratta
» di cosa e di negozio straordinario che non occorre ogni
» anno, e come contingenza nuova vi abbisogna il Par-
» lamento (2) ».

Fu questa la condotta della Signoria spagnuola, ovunque ebbe impero. Scrive così il Manno: « Accrebbe l' incentivo
» alle funeste gare municipali; per le quali non solo resta-
» rono separati, e talvolta ostili, gl' interessi di coloro che
» la natura aveva collocato a qualche distanza l' uno dal-
» l' altro, ma si vede l' odio e la rivalità trascorrere poche
» leghe d' intervallo fra vicine città, e giungere perfino
» ad invertire quelle norme geografiche che dovevano diri-
» gere le ripartizione politica dell' isola (3) ».

94. E vi ha di più. I Vice-Re continuarono col sistema Normanno, Svevo ed Angioino di convocare spesso il Parlamento del Regno per risolversi gl' interessi più gravi della Nazione. Coloro che lo componevano erano in massima parte i grandi feudatari del Regno poichè sebbene vi si ammettessero anche i deputati delle terre demaniali, cioè non date in feudo, queste non superavano il numero di cinquanta, e spesso facevansi rappresentare da qualche impiegato governativo (4).

(1) **Basta**, *Institutiones iurium Universitatum, Lib. 1. Tit. 15.*

(2) **Pecori**, *Del privato governo delle Università, Cap. XI.*

(3) **Manno**, *Storia Moderna della Sardegna, Lib. 3.*

(4) Assicura il Cimaglia di aver veduto nell' Archivio di una illustre città, che fin dal 1580 delegò constantemente un Generale del Regno (**Cimaglia**, *opera citata, p. 150).*

S' intende di leggieri che formavano perciò una meschina minoranza, e che prevaleva la voce dei baroni. Or chi non sa che in ogni tempo la politica calcolatrice insegna a muovere i piccoli contro i grandi? La istituzione del Decurionato e dei Consigli rappresentativi avrebbe rialzato l'elemento nobile ed agiato dei Comuni, tra perchè le reminiscenze del dritto Romano avrebbero portato a questa carica i più nobili, e perchè, tranne in pochissimi casi, il voto universale avrebbe mandato al potere l' aristocrazia del censo e dell'ingegno. Un corpo siffattamente costituito, come vindice dei dritti del popolo, conservatore del suo patrimonio, e dispositore libero delle rendite comunali sarebbe rimasto uno stecco negli occhi, e la prepotenza baronale avrebbe incontrato un ostacolo nella intelligenza e nella posizione sociale dei consiglieri. Quindi, sotto colore di favorire gl' interessi del popolo, vollero gli stessi baroni eguagliare le disuguaglianze, facendo prevalere il numero dei voti al peso. Ben essi intendevano che conservandosi alla universalità dei cittadini la facoltà di vendere e contrattare, i caratteri fermi e leali sarebbero rimasti in gran minoranza e la sciocca parola della turba si sarebbe ottenuta con le minacce dei bravi, con le speranze degli illusi, con la subornazione dei miserabili, con le raccomandazioni degli amici. Sagacemente osservò quindi il Cimaglia che « i volumi delle grazie e capitoli risentono in
» ogni rigo la conquista che il baronaggio far intese a danno
» dell' autorità, e dell' erario del Sovrano, e della libertà dei
» popoli... E non è dubbio, che il disordine avvertito nel
» proposto argomento, e la confusione additata, non sia per-
» venuta dal vecchio baronaggio, inteso constantemente ad
» abolire gli ordini diversi delle persone, perchè ridotto il po-
» polo tutto in plebe, il suo agognato impero divenisse più
» esteso e quieto. Nelle proposte presentate al Sovrano dai
» generali Parlamenti, ve ne ha alcune che veramente disgu-
» stano la fantasia di chiunque abbia giusta idea della parte

» che nella repubblica si debba al Sovrano. Intanto le dure
» circostanze dei secoli indussero spesso i Vice-Re a pubbli-
» care nuove prammatiche, in parte corrispondenti alla pe-
» tizione: le quali per ragion dell' intrinseco originario loro
» difetto, andaron sovente in dimenticanza; quasi nei giorni
» stessi che uscirono in luce, trascinando talvolta nell'oblìo
» seco loro molte giudiziose provvidenze, che i Vice Re vi
» aggiunsero (1). »

Crediamo aggiungere un brano importantissimo della relazione del Trinchera, eseguita sugli atti del Grande Archivio : « Se i donativi che si incominciarono a mettere in opera
» fin dagli Aragonesi, erano gravosi per quella età, nella
» forma che poscia tennero, più gravi riuscirono nelle de-
» plorabili condizioni del regno sotto i Vicerè, ed insoppor-
» tabile sopratutto fu quello del 1643, preludio di male più
» funesto, che ebbe a sperimentare non molto dopo questa
» afflitta città. Generalmente cotali esorbitanti imposte de-
» cretate nei parlamenti, che erano composti di baroni, riu-
» scivano sempre a favore di costoro che pochissimo con-
» tribuivano, e quasi tutte rimanevano a carico delle uni-
» versità (2) ».

95. Parrebbe che il Governo Spagnuolo avesse in qualche maniera sollevato i Comuni ed abbassati i feudatarii, essendo certo che costoro ne erano dolenti, ed è legge storica che l'abbassamento dei grandi torna a sollievo dei piccoli. Ma la testimonianza grave di un contemporaneo spiega le vere cagioni dei dispiaceri dei feudatari, senza che avessero potuto godere i popoli; è questi il chiaro Camillo Porzio, che in due opuscoli recentemente pubblicati, venne prospettando le vere condizioni del Napoletano ai tempi del Vice-Re di Toledo e del Mendoza. Pietro di Toledo, uomo di forti propositi, volse l'animo a ristorare l'amministrazione della giusti-

(1) **Cimaglia**, *ivi, pag. 151.*
(2) **Trinchera**, *ivi, pag. 295.*

zia ed a migliorare le finanze, non pel vantaggio dei sudditi ma pel meglio della Spagna. « La nobiltà ed i Baroni » udivansi di lui alquanto dolere per parer loro di essere » scemati d'autorità, e col timore più che con l'amore governati » (1). E più chiaramente lo stesso scrittore in una relazione al Mendoza, tra il 1577, e il 1579, osservò così. « I » nobili vivono in dispiacere per non avere alcun trattenimento dal pubblico, e per vedersi quasi chiusa la strada » alle dignità dell'armi e delle lettere. Gli ufficii e beneficii » che al tempo dei Re Aragonesi erano tutti loro, in maggior parte li veggono in mano dei forestieri. I Baroni ancor essi sono mal soddisfatti perciò che vengono al disopra le loro forze gravati di donativi, e perchè si è dato » dai magistrati regii tanto ardire ai loro sudditi che appena gli possono dominare. Oltre di ciò, essendo i Baroni » di animi superbi, non possono tollerare che per ogni minimo peccato siano chiamati alla Corte, e non sia fatta » nè nel procedere, nè nel punire, se non pochissima differenza fra essi e gli altri sudditi (2) ».

E questo era ben naturale, poichè essendo straniero il governo non si poteva affidare che a mani straniere, avendo in poco o niun pregio la nobiltà locale, dalla quale intendeva soltanto avere gran copia di denaro per i bisogni della Spagna. Ma fu tolta la giurisdizione? Fu diminuito il numero dei feudi? Tranne la velleità degli onori e l'avarizia dei Baroni, si dolsero questi di vedersi scemato alcun loro privilegio od abuso? Dalla relazione medesima del Porzio si rileva che ai suoi tempi le città demaniali nel regno non superavano le 59. Carlo V con la prammatica del 1536 aveva impedito ai Baroni il nominare a loro posta i Sindaci, tornandone la elezione ai Comizii. Ma quali poteri avevano costoro? Qual forma di rappresentanza stabile vi fu mai con-

(1) **Porzio,** *Dell' Istoria d' Italia dell' anno 1547 Cap. 18.*

(2) **Porzio,** *Relazione al Marchese di Mondesciar.*

tro la preponderanza dei Baroni? Anzi non mancarono questi di avere grazie e favori. Re Roberto avea tentato di mettere la pena dei delitti a carico comune delle Università e dei Baroni; e sebbene questa disposizione non fosse stata mai eseguita fedelmente, pure Carlo V l'abolì con una grazia conceduta a' 5 settembre 1539, in seguito a suppliche del baronaggio (1).

96. Al qual proposito è bene ricordare un fatto importantissimo, avvenuto nel 1550, in relazione alla responsabilità dei Comuni pei reati commessi nel loro territorio. Pietro di Toledo in quell' anno li sgravò da una così odiosa risponsabilità, dando allo Stato il carico di provvedere alla pubblica sicurezza per mezzo del Regio Bargello di campagna, cui si diedero 50 militi, ed anche più, secondo il bisogno, stipendiandosi con una tassa speciale che fu imposta ai Comuni medesimi, in ragione di tre grani per ogni fuoco (2). Nel 1554 fu confermata questa determinazione dalla prammatica *de damnis clandestinis* (3) intorno alla quale osservò il De Jorio che quantunque sembri specialmente pubblcata pel Comune di Vaglio in Basilicata, nondimeno è pruova della esistenza di una disposizione generale riguardante un beneficio accordato a tutte le terre e città; onde ai suoi tempi (nei primordii del secolo XVIII) le Università erano già libere e sciolte da ogni risponsabilità, ad eccezione del pagamento del focatico stabilito per lo stipendio del Bargello, e senza privilegio od immunità di sorta, essendo destinato al vantaggio generale del Regno, siccome fu deciso dalla Regia Camera nel 1569 contro il Comune di S. Chirico Raparo in Basilicata, e poscia contro la città di Reggio in Calabria (4). Fu il ridestarsi del concetto di Stato che liberò

---

(1) **De Sarlis**, *Codice delle Leggi del Regno di Napoli, Lib. 3. Tit. 12, n, 77.* Il De Iorio segna la data del 1540 (**De Iorio**, *De privilegiis Universitatum, priv. 20, num. 4)*

(2) **De Jorio**, *ivi N. 42.*

(3) **Giustiniani**, *Nuova Collezione delle prammatiche, tom. 3. pag. 298.*

(4) **De Jorio**, *ivi N. 47.*

i Comuni dalla osservanza di obbligazioni rovinose? O fu disegno di renderli più soggetti con la presenza di soldati da essi stipendiati, e che pur dipendevano dagli ordini del governo? Non sembrerà che lo spirito di sistema ci spinga a spiegare tutto col principio di Stato in relazione ai Comuni, se diciamo che tanto la creazione dell' obbligo del risarcimento dei danni, quanto l' abolizione dello stesso, rivelano la debolezza dello Stato, avuto riguardo alle condizioni storiche in cui si ebbero disposizioni così opposte. Quando lo Stato non era ben costituito, sia per la preponderanza degli elementi politici nel Comune, sia per la prevalenza delle istituzioni feudali, non credeva essere suo debito provvedere alla sicurezza dei sudditi, e naturalmente la custodia delle terre rimase affidata alle Università. Nel secolo XVI però, abbandonati gli stabili ordinamenti municipali, e gettate le Università nel più vile individualismo, le si vollero spogliare anche delle armi, poichè non si può custodire il proprio territorio senza una milizia alquanto ordinata. Ed il governo del Vicerè, appunto perchè non moveva dal principio generale, che la sicurezza dei cittadini è altissima funzione di Stato, venne in certa guisa a localizzarla, surrogando all' obbligo delle indennità quello di corrispondere lo stipendio. Nè il Bargello, nè i militi erano di fiducia del Comune; li sceglieva il Governo, ma il Comune li pagava. Or un servigio assunto dal Governo nell' interesse e coi mezzi del Comune, per togliere a questo l'uso delle armi e la scelta delle sue guardie campestri, indica che il concetto delle funzioni di Stato non era ben chiaro ed esattamente definito.

97. Parrebbe altresì che si fosse pensato ad aumentare il numero delle città demaniali, divenute allora scarsissime. Nell' anno 1535, Re Carlo, giunto nel regno, e visitatene le Provincie, ebbe ad avvertire, come erano ben poche le città demaniali, e, pensando non essere ciò utile al suo servizio, diede ordine al Vice-Re ed ai Tribunali, che

avessero dato opera, il più possibilmente, ad aumentarne il numero (1). Da allora in poi cominciò a discutersi vivamente nei Tribunali e nelle opere giuridiche intorno a questa materia, occupandosene la scienza e la pratica, sino a formarsi la consuetudine di poter ogni Università liberamente riscattarsi, *nel caso che il Barone pensasse di venderla ad altri* (2).

Fra le grazie chieste ed ottenute dal Parlamento Generale di Napoli nel 1588, vi fu quella del 13 gennaio, con la quale si approvò « che le Università del regno si ammettano » a domandare di essere ammesse al Regio Demanio dentro » l'anno, *tantum a die capturae possessionis* (3) ». Ai due marzo 1591 fu disposto che, domandatosi il Demanio dalla Università, si dovesse depositare il prezzo in un tempo da stabilirsi dalla Regia Camera, pagandosi per una terza parte dalla Università, e per altre due terze parti dai cittadini (4).

Ma poichè invalse la dottrina che il Vice-Re non poteva assentire alla vendita di un feudo in favore di una Università, essendo necessario il consenso del Re, a causa della perdita del relevio, si ritenne che quando la Università si voleva riscattare, doveva scegliere alcuni cittadini e renderli feudatarii, o meglio acquirenti dei beni. Ed è così che le città, divenute demaniali, rimanevano libere dalla giurisdizione del feudatario, ma i beni passavano a privati cittadini, cui per altro si consentiva il vano titolo di feudatarii, benchè realmente feudatarii più non fossero (5). Talvolta la proclamazione al Demanio avveniva in quest' altra maniera. La città che intendeva riscattarsi dal giogo feudale faceva intestare il feudo ad un cittadino, il cui nome segnavasi nel Cedolario, come quello del nuovo feudatario, e con ciò si fa-

(1) **Moles**, *Decisiones, de demanio universitatum, quaestio 1. num. 42.*

(2) Le molte questioni che sorgevano nella pratica, e di cui i Tribunali occupavansi spesso, furono trattate largamente dal **Moles**, *ivi pag. 176 a 185. Neapoli 1718.*

(3) **De Sariis**. *Codice delle leggi del Regno di Napoli, vol. 4. pag. 52, 53 e 170.*

(4) **De Sariis**, *ivi, pag. 158.*

(5) V. **Rocco** *De officiis eorumque regimine pag. 151.*

ceva una finzione legale, nell'interesse della finanza dello Stato, la quale riscuoteva il relevio alla morte dell'apparente feudatario e di ciascuno de' suoi successori, e conservava il dritto alla devoluzione del feudo, quando si estingueva la linea feudale dell'intestatario. In siffatta guisa il feudo cessava di fatto, poichè l'investito era una testa di legno, le popolazioni respiravano dalle angarie del Barone e godevano un po' di libertà, salvo a ripiombare nella servitù, quando, per estinzione della linea, il feudo ritornava al Sovrano. Gli animi generosi avrebbero plaudito a questa istituzione, nel caso che alle Università si fosse dato il dritto di riscattarsi liberamente, e non nei soli casi in cui il feudatario pensasse alienare il feudo, e molto più ancora se la Sovranità avesse rinunziato al dominio diretto, siccome avvenne poi con le leggi eversive della feudalità, pubblicatesi nei principii di questo secolo. Onde per l'avarizia del Governo, e per la rarità del caso specialissimo del disegno di vendita da parte del precedente feudatario, pochissime furono le città che si rivendicarono al Regio Demanio.

Nè potea succedere altrimenti. Il Sovrano dimorava lontano dal regno; veniva qualche rarissima volta in mezzo a noi; spesso mandava ordini ed Agenti avversi al bene dei sudditi; sempre il governo era affidato a un Vice-Re o Luogotenente, con potestà legislativa e mandato segreto di tenere avvilita la Nazione. Il concetto di Stato fu distrutto e rimase unicamente il dominio degli Autocrati stranieri, poichè lo Stato può dirsi ben costituito solamente allorchè esce dalla Nazione, ne formola i pensieri, ne dirige i bisogni, ne rappresenta la coscienza.

98. Con la degenerazione dello Stato si sciolsero le istituzioni rappresentative comunali, che tanto si ammirano nello splendido periodo Aragonese, e se ben si guardi entro la sostanza de' nuovi ordini, non potrà non apparire, fra le men-

daci sembianze di certe libertà amministrative, la morte del Comune.

L'ordine ed il modo della scelta del Sindaco aveva luogo quasi sempre così: il vecchio Sindaco designava il nuovo, proponendolo nel pubblico Consiglio o Parlamento della Città, e se raccoglieva di maggior numero dei voti, rimaneva diffinitivamente eletto. Il Sindaco scelto, e durato in carica per un anno, non poteva essere rieletto per un altro quinquennio.

Ma oltre al Sindaco, vi erano gli *Eletti*, che formavano il Collegio di rappresentanza dell'Università, e qualche volta si dissero *decurioni*. Erano in numero di due o di tre, e in certi luoghi anche più, secondo l'uso e la consuetudine. La loro nomina succedeva d'ordinario, come quella del Sindaco: ciascuno proponeva il suo successore, e questa proposta si faceva al Parlamento; ma chi una volta era stato in carica, non poteva essere rieletto per un triennio. La prammatica 2. *de administratione Universitatum* pubblicata da Carlo V nel 1536, diede prima vigore alla consuetudine, stabilendo che la scelta dovesse esser fatta sempre dal popolo, a tenore dell'usanza » *eligantur libere per cives ipsarum Universitatum secundum ordinem et modum in* » *ipsa Universitate servari consuetum* ». Tutti questi rappresentanti dell'Amministrazione Comunale pigliavano il nome di *officiales Universitatum* (1).

Su questa prammatica osservò il Montanari, che l'Imperatore si servì della parola *Volumus*, per dinotare che introduceva un nuovo dritto, non perchè innanzi la elezione si fosse ordinata altrimenti che nei comizii, ma perchè i baroni avevano cominciato ad imporre nuove angarie e gravami,

---

(1) **Giustiniani**, *nuova Collezione delle prammatiche*, *Vol. 1., pag. 252* — **De Marinis**, *Summa et observationes, pag. 193 e 277, Venetiis 1731* — **Rapolla**, *Commentariorum de iure Regni Neapolitani, Par. 1. Lib. 6. Cap. 9* — **De Franchis**, *Decisio 210, Observationes et additiones Visconti, Amendolae, et De Luca.* — **Cervellini**, *Direzione dell' Università, Cap. 1.* — **Riccio**, *note allo stesso.*

ed acciocchè più facilmente ottenessero i fini che si proponevano, adoperavansi ad eleggere i sindaci, gli eletti ed altri ufficiali di loro gradimento; e se nol potevano essi direttamente, vi riuscivano con altre male arti. Onde l'Imperatore spiegò ancora una volta, che le elezioni si dovessero fare *per cives et non per barones* (1).

Abbiamo veduto in qual maniera furono regolati gli ordini rappresentativi in Cosenza e suoi Casali sotto Ferdinando I d'Aragona. Ma furono presto sciolti, ed Ugo di Moncada nel 1509 dispose che i Sindaci non si dovessero più nominare dal Consiglio, ma in pubblico parlamento; che in questo si dovessero far noti gli ordini del governo; che vi dovessere essere degli Eletti in luogo del Consiglio. Poco o niuna cura fu più spiegata per la costituzione della rappresentanza (2), e si andò peggio col peggiorare delle sorti politiche del regno (3). Sempre un lavoro di disgregamento e di atomismo politico, una deliberata esclusione degli elementi più vivi e schietti della popolazione.

Nell'anno 1565 le stessa città di Cosenza fece una capitolazione, mercè cui fu ristretto il potere elettorale alle sole famiglie dei nobili e di quelli che avevano per lo innanzi goduto dignità ed ufficii, ad esclusione dei massari di campo, e degli artigiani. Il 25 aprile di ciascun anno ogni famiglia delegava il potere elettorale ad uno dei suoi componenti, e questi dovevano poi riunirsi il 1. di maggio, con l'intervento di un Regio Uditore della Provincia, per la elezione del mastro giurato, del Sindaco e degli eletti. Costoro erano tenuti al Sindacato per l'amministrazione (4). Nell'anno 1574 la città di Sulmona ebbe pure i suoi capitoli di reggimento, a somiglianza di quelli di Cosenza, essendosi disposta

---

(1) **Montanari**, *Interpretationes ad pragmaticas regni, p. 7 verso, Venetiis 1592.*
(2) *Privilegii e Capitoli della Città di Cosenza e Casali. fol. 87, e seguenti.*
(3) *Privilegio del 26 Luglio 1533* (Ivi fol. 93 e seg.)
(4) **Faraglia**, *Gli Antichi Statuti del Reggimento di Sulmona, pag. 15, Napoli 1879.*

la formazione di due liste; una dei nobili e l' altra degli *Honorati* del popolo; i Consiglieri ed ufficiali del Comune duravano in carica tre anni, e poichè per lo passato gli artigiani avevano avuto dritto di votare, si prescrisse, in conformità di quanto erasi fatto per Cosenza, la cancellazione di costoro dalle liste elettorali (1).

Vi erano due Sindaci; l'uno nominato dai nobili e l'altro dagli onorati, cioè da quelli che vivevano come nobili per professione o censo o commercio, e formavano il popolo. Le famiglie appartenenti a quest' ordine di cittadini vi si aggregavano con certe norme, e nel parlamento o comizio elettorale erano ammesse a votare soltanto le ascritte. Il popolo minuto, composto degli artigiani, merciai ed agricoltori, non avea voto, e però succedevano frequentemente dissidii e tumulti. Il 2 maggio 1648 Andrea Civitella si fè nominare Sindaco degli onorati, ma volle che nei comizii intervenissero *a piazza aperta molti popolari civili e figli di artisti e merciai per togliere le occasioni di nuovi disturbi che potevano farsi dal popolaccio.* L' evento seguì la previsione, ed il Civitella fu ben contento della fiducia di tutti, finchè stette in carica, nominandosi con lui anche un eletto e *due deputati della mastranza e popolo Cosentino* (2).

Esempio che quando tutti gl' interessi sono garentiti, i moti di piazza non hanno ragion d' essere !

Fu però un esempio solitario, o quasi, perchè il corso delle idee politiche del tempo si opponeva all' universalità del voto.

Ed è degno di studio, come nelle capitolazioni di quei tempi ordinariamente la facoltà del voto si restringeva ai nobili ed agli Honorati, esclusa la classe degli agricoltori e degli artigiani, mentre per converso in tutte le prammatiche

(1) **Faraglia,** *ivi, pag. 14.*

(2) **Arena,** *Istoria delli disturbi et revolutioni accadute nella città di Cosenza.* (Cronaca pubblicata nell' Archivio Storico per le provincie Napolitane, anno IV pag. 4),

s' inculcava che la elezione degli ufficiali amministrativi si dovesse fare nei Parlamenti generali, e con l' intervento di tutti i cittadini maggiori di età, e senza limitazione di censo. Potrebbe pensarsi che lo indirizzo generale amministrativo determinato dalle prammatiche tendeva allo scioglimento delle rappresentanze; ma perchè un male ne genera spesso altri, avveniva che quando una città chiedeva la riforma dei suoi statuti, proponeva la limitazione del voto, perchè non sucedessero quei danni che nelle terre feudali spesso si deploravano. La tendenza al sistema rappresentativo da un lato, il desiderio di opporre un argine al suffragio universale dall' altro, potevano essere i motivi che consigliavano quelle proposte. Il Vicerè aderiva, talvolta per non distruggere del tutto gli antichi statuti, tal' altra per diversi motivi.

Ma il lavoro di disgregamento non finiva; e spesso nelle città medesime ordinate con rappresentanze, se ne costituivano altre, con lo scopo di combattere le prime. Così nella stessa città di Cosenza, la quale ebbe indi un'altra speciale provvisione, con cui da un lato si assicurava la rappresentanza di tutti gl' interessi, e dall'altro si costituiva un principio di disorganizzazione nel Municipio, poichè mentre gli onorati erano opposti ai nobili, gli artigiani ed agricoltori poteano avere un' altra speciale rappresentanza, la quale, avendo l'accesso all' udienza del Preside e suo Tribunale, facevasi a contrastare le risoluzioni dell' amministrazione ordinaria comunale. Gli ordini sociali piegavano a dissoluzione, per la mancanza dello Stato autonomo; ma si sentiva la necessità di riconoscere i dritti, anche del popolo minuto. Mancava solo un principio d'organismo che avrebbe potuto produrre la rappresentanza compatta ed amica di tutti gl' interessi. Di fatti nel dì 6 Luglio 1648 il Vice-Re di Napoli dispose che « gli artisti *seu* » *maestranze* e popolo possono eligere nno uno o due pro- » curatori acciò vagliano a comparire nella Regia udienza » e in tutti gli altri Tribunali, dove sarà necessario, per mo-

» strare e difendere le loro ragioni, se occorrerà in *futurum*,
» spettantino all' interesse particolare della loro piazza, *popu-*
» *lare tantum* (1) ».

E tanto questo spirito disorganizzatore invadeva gli atti del Governo, che adoperavasi spesso il Preside, capo della Provincia, a far riuscire dalla parte di popolo un Sindaco avverso a quello eletto dai nobili e viceversa, siccome avvenne il 1. maggio 1649 nella stessa città di Cosenza, ove il Preside brigò perchè si fosse eletto sindaco degli onorati un tal Iacuccio per opporlo al Cavalcanti, nominato dai nobili; onde non si andò di accordo (2).

Nella seconda metà del Secolo XVI furono fatte diverse capitolazioni pel governo della città di Bari. Se ne ricordano del 17 febbraio ed 8 aprile 1559, 7 dicembre 1564, 3 settembre 1570, 18 marzo 1571 e 22 novembre 1588, con le quali il numero dei Consiglieri o Decurioni venne mutandosi or a 30, or a 24, ed ora a 16, eleggendosene sempre metà fra i nobili e metà fra il popolo. Vi erano altresì due Sindaci. Non poteano contemporaneamente sedere nel Consiglio suocero e genero. Il popolo non si poteva riunire in Parlamento, se non per casi rarissimi e straordinarii, fra cui certamente quello di consentire ai prestiti o alle vendite. La rinnovazione dei Consiglieri facevasi prima ogni due anni, e poi ogni 5 anni, scegliendosi i nuovi dal Consiglio medesimo, e senza che per questo dovessero convocarsi volta per volta i Comizii (3). Però è notevole che il potere elettorale non apparteneva a tutt' i cittadini, ma soltanto a quelli che dicevansi *nobili* ed a' *primarii*. Gli uni e gli altri facevano due classi distinte e numerate; nella prima entravano coloro che aveano più gradi di nobiltà di famiglia, nella seconda computa-

---

(1) **Arena**, *ivi, pag. 9.*
(2) **Arena**, *ivi, pag. 19.*
(3) **Bonazzi**, *Statuti ed altri provvedimenti intorno all' antico governo Municipale di Bari, doc. 2 a 7, Napoli 1876.*

vansi quelli che oggi diconsi, ed allora dicevansi *gentiluomini*, esclusi gli agricoltori, gli operai e gli artigiani. Codesti primarii o gentiluomini formavano il popolo (1).

99. Sciolti gli ordini rappresentativi, fu uopo provvedere al modo onde le cose comunali si sarebbero dovute governare. Quindi una serqua interminabile di prammatiche sull' amministrazione delle Università, e che formarono il tormento dei tribunali e degli scrittori.

Con la prammatica del Duca di Ossuna del 27 gennaio 1584, che è la ottava *de administratione Universitatum*, furono ricordate alcune altre disposizioni legislative anteriori, fra cui quella del 15 dicembre 1559, che vietava alle Università dare cosa alcuna senza molte formalità, e segnatamente senza licenza Sovrana, e si soggiunse essersi non pertanto veduto che « le Università del Regno si congregano, » e fanno molte conclusioni *di donare quantità* denari ed » altre cose, e sebbene in dette conclusioni ci pongano la » clausola che *si abbia ad ottenere in simile conclusioni* » *per la eccezione di essa licenza nostra*, tutta volta » per quello che conviene al beneficio pubblico delle dette » Università, abbiamo considerato che nel trattare o con» cludere simili negozii, possono nascere dispareri tra le » persone, che intervengono in esse, e restare tra esse mala » intelligenza nelle cose future, e le conclusioni predette sono » senza effetto, poichè bisogna seguire il nostro assenso, il » quale conviene, che preceda per togliere il detto inconve» niente. Per tanto ci è parso, con voto parere del Regio » Collaterale Consiglio, appresso di Noi assistente, fare il » presente Bando *omni tempore valituro*, per lo quale » ordiniamo e comandiamo alle predette Piazze di questa » predetta fedelissima città, ed a tutti i singoli Ufficiali del » governo, e reggimento di qualsivoglia Città, Terra e luogo

(1) Bonazzi, *opera citata pag. 4 e seg.*

» del detto Regno, tanto del Regio Demanio, quanto dei
» Baroni, presenti e futuri, e persone quali si vogliono
» dei luoghi predetti, che non si *debbano*, *nè ciascuno*
» *di essi si debba unire e congregare*, *nè trattare sotto*
» *nomi di Piazza, o Università* per fare donazioni, a niu-
» na sorte di persona *etiam* luoghi pii, o per cause pie, o
» di qualunque stato, grado, dignità e condizione si sia, che
» prima la persona, o luogo in benefizio di chi si ha da trat-
» tare, abbia avuto ricorso da Noi, ed ottenuto licenza in
» *scriptis* di potersi congregare per fare conclusione, altri-
» menti non possono nè debbono farlo, sotto pena pecunia-
» ria, e corporale e a nostro arbitrio riservata (1) ».

Si volle con la detta prammatica del Duca di Ossuna evitare un inconveniente mostrato dalla pratica, cioè che, quante volte si riserbavano le parti d'impetrare lo assenso Sovrano con effetto retroattivo, sorgevano dispute sopra le condizioni poste nel decreto di assenso, e quelle risultanti dall'atto; onde fu espressamente stabilito che la Sovrana permissione dovesse precedere e non venir dopo al contratto. E sebbene in questa prammatica si parli del *donare cose Comunali*, tuttavolta fu intesa giustamente per qualunque altra obbligazione, ed anche per le costituzioni di censo, siccome fu interpretata espressamente coll' altra prammatica XII del dì 24 novembre 1629, in cui si legge che va intesa per qualunque riunione dei parlamenti, *per trattare di fare donazione, costituire salario, disponere* delle entrate universali, se prima non si darà *memoriale a noi nel Collaterale Consiglio per potersi congregare*, *e sarà ottenuta licenza da noi per poterlo fare* (2).

Più chiaramente ancora la prammatica del 20 aprile 1611, che è la V. de *censibus*, riducendo la misura dello interesse

(1) **Giustiniani**, *Vol. 1. pag. 261.*
(2) **Giustiniani**, *ivi, pag. 265.*

nelle vendite col patto *de retrovendendo*, ordinava che restino « *in suo robore* e vigore le prammatiche che gli anni » passati furono fatte per gli Illustri nostri predecessori, circa il non potere le Università *pigliare denari a cambio,* » nè altra voce, e che siano invalidi i contratti, *etiam* a » rispetto delle obbligazioni dei particolari, se in dette obbligazioni non vi sarà interposto il Regio assenso e decreto, per noi, e per lo Regio Collaterale Consiglio (1).

Con l' altra prammatica, che è la XI dello stesso titolo pubblicata il 28 Giugno 1606, si deplorarono i gravissimi debiti delle università, cagionati in gran parte dalla mala amministrazione, e fu proibito « espressamente alle Università predette, ai Sindaci, eletti e reggimenti di esse, il *pigliare* denari a cambii, ed alle altre persone il darli, sotto » *pena di perdere i denari*.... e perchè intendiamo che pigliano denari i detti amministratori e governo di dette » Università *a censo ed interesse* con l' obbligazione dei molti » particolari dei più ricchi e facoltosi, i quali ancorchè di » poi in detti contratti non si ottenga ed interponga il Regio assenso, o decreto, restano obbligati, e ne sono perciò » rovinati..... Comandiamo che da qua avanti non si possano fare simili contratti senza Regio assenso, e, facendosi, » tutte le obbligazioni che faranno detti particolari, sieno » nulle ed invalide.... i quali particolari vogliamo che non » possono essere, *directe nec indirecte*, astretti e molestati » a pagamento alcuno (2) ».

Insegnamento utilissimo agli amministratori di oggidì, che spesso ricorrono al metodo rovinoso e falso delle cambiali e dei biglietti ad ordine, con sottoscrizione dei componenti la Giunta o il Consiglio. Con siffatti espedienti il Tesoriere è incoraggiato a fare debolmente il proprio dovere, e l'am-

(1) **Giustiniani,** *vol. 3. pag. 198.*
(2) **Giustiniani,** *ivi, pag. 263 e 264.*

ministrazione, in luogo di condursi con le strette norme del bilancio, viene profondamente disordinata. La nullità di codesti atti ed obbligazioni, quando anche firmate senza accennarsi al pubblico ufficio di cui sono rivestiti i soscrittori, purchè si fornisse la pruova di essersi create nell'interesse del Municipio, sarebbe l'unico freno ed impedimento al disordine, interessandovisi i creditori. D'ordinario si fa precedere una deliberazione della Giunta o del Consiglio, a far prova che sotto il nome dei privati si nasconde quello del Comune; quindi i firmatarii che fossero richiesti a pagare, avrebbero oggi la facoltà di pretendere la rivalsa dal Comune, e nessun magistrato al mondo saprebbe negar loro l'azione di regresso, sia quella *de in rem verso*, sia l'altra *negotiorum gestorum*. Codesta possibilità giuridica sostiene gli animi nobili e generosi, e codesta nobiltà di sentimento è cagione principalissima del disordine amministrativo, poichè se la forma delle cambiali è spesso rovinosa a' privati, tale dev'essere, e a mille doppii, per le amministrazioni. Quella forma è naturale e feconda di molte utilità a' commercianti; ma se nasconde un debito civile a breve scadenza, non può non essere pregiudizievole, per la mancanza delle facili risorse. È simulazione, è allettamento all'imprevidenza, è esca alla passione pei debiti. Peggio accade per le amministrazioni, le quali non debbono muoversi che con le oculate previsioni del bilancio, e con la ferma esazione delle rendite e de' balzelli comunali. Se la legge dichiarasse nulli cotali contratti, nessun creditore somministrerebbe il suo danaro o darebbe la sua firma.

Fu disputato se questa prammatica si potesse estendere anche ai mutui, quando in essa vedonsi ricordati soltanto i contratti *di censo e di cambio*; ma l'opinione negativa fu contrastata col principio che informa la disposizione, cioè l'utile delle Università; ed il Grimaldi scrisse « non sembra » un'opinione degna di sostenersi nel foro... poichè la mente » tacita della legge, ossia presunta, comprende anche il

» contratto del mutuo, come quello che in quanto allo effetto » lo stesso danno produrrebbe (1) ». E che altro significa il divieto di prender denari a *cambio*?

Da questi monumenti legislativi, messi in relazione con le regole del Dritto Romano, che formavano il fondo comune della nostra legislazione municipale, riesce chiaro che tutte le prammàtiche relative a questa materia, e che corrono dal 1584 al 1629, si chiariscono e lumeggiano a vicenda, essendo le une interpetrative delle altre. Tutte unite insieme, rifermano il concetto che vi doveva essere l' utilità indubitata del Comune, la deliberazione renduta nel pubblico Consiglio o Parlamento, e l' assenso Regio. Non vi era libertà di moto generoso e civile; se qualche atto di beneficenza avesse voluto fare il Comune, non gli sarebbe stato consentito, siccome non gli si consentì mai, tranne in qualche rarissima eccezione (2).

Poche altre parole snlle procure che si facevano nell' interesse dei Comuni.

La prammatica VI. *de administratione Universitatum*. data in Napoli il 4 marzo 1560 assegnava norme pei contratti, che le Università avessero dovuto stipulare per mezzo di mandatarii. In essa leggesi corì: « non si destini Sindaco » alcuno, *seu procuratore* per venire a negoziare in questa

(1) **Grimaldi**, *Istoria delle Leggi e dei Magistrati del Regno di Napoli. Tom. 9 pag. 269.*

(2) La Chiesa dello Spirito Santo di Napoli aprì un ricovero di tutte le figlie delle meretrici per educarle, mantenerle e maritarle. Ma perchè le ricoverate giunsero al numero di 600, domandò quella Chiesa autorizzazione ad implorare sussidii da' Comuni. E con prammatica del 29 Maggio 1604 fu disposto così: « concediamo licenza a qualsivoglia Università del presente Regno che si possono congregare, conchiudere e donare « alla detta Ecclesia dello Spirito Santo, infino alla somma di ducati 25, non obstante la « Regia Pragmatica, alla quale con questa dispensiamo. Per tanto, volendo ciascuna di « dette Università fare elemosina alla predetta Casa Santa infino alla somma di detti scudi » 25, ut supra, così lo potranno eseguire.(Archivio Com. di Castellamare, *Vol.12)*. Anche l'elemosina o l'opera di carità per somme minime vedesi stretta fra le catene del protezionismo! — Altra eccezione fu fatta sino alla medesima somma, per sussidio al Conservatorio di S. Maria della Pietà, come da altra provvisione del 31 Luglio 1605 (Archivio ivi).

» magnifica e fedelissima Città di Napoli, *nisi prius* sia eletto
» e deputato *(congregato consilio)*, e gli sia data la procura
» autentica, fatta con tutte le solennità che si richieggono.
» Pertanto vi diciamo ed ordiniamo che dobbiate provvedere
» ed ordinare che così si debbono eseguire inviolabilmen-
» te (1) ». E benchè si fosse aggiunta la pena di 100 once contro coloro che si fossero altrimenti regolati, la Prammatica non andò in osservanza, rimanendo aggravati i Comuni di spese: onde si tornò sullo stesso argomento con altra del 19 luglio 1577, così concepita « Comandiamo anche con
» questa che le Università non possono nè debbono mandare
» Sindaci e Procuratori, eccettochè per urgentissima causa:
» e si debbono concludere, eleggere e deputare, *congregato*
» *concilio*, e lor si debba dare la procura autentica, fatta con
» tutte le solennità che si ricercano...»(2) Il Maradei ed il Cervellini, commentando la detta prammatica VI, spiegano appunto le parole *congregato concilio* per pubblico parlamento, nel luogo solito delle riunioni, ed a suono di campana, o per bando, o per editto, secondo la consuetudine (3).

Nè solo si dovevano adempiere queste solennità; i più gravi dottori sostennero non essere sufficiente la enunciazione fatta dal Notaio della esistenza del mandato; bisognava che lo si presentasse, e lo si allegasse agli atti con tutte le solennità prescritte dalla legge (4); nè mancarono leggi speciali in questo senso, poichè disponeva lo statuto di Bologna, dover constare *de mandato per productionem in actis*, *nec sufficiant praesumptiones et conjecturae ad illud probandum* (5).

---

(1) **Giustiniani**, *Nuova Collezione delle Prammatiche, pag. 259.*

(2) **Giustiniani**, *ivi pag. 260*, **Grimaldi** *Istoria delle leggi e Magistrati del Regno di Napoli. Tom. 8 pag. 93, 100 e 104.*

(3) **Maradei**, *Singularia rerum fol. 8.* **Cervellini**, *opera citata Cap. 2.*

(4) Sono citati dal Sabelli; *constare debeat de mandato cum solemnitatibus a jure requisitis, nec sufficiat illius enunciatio, etiam in antiquis* (**Sabelli**, *Summa diversorum tractatuum. Tom. 4. fol. 372 N. 11).*

(5) **Sabelli**, *ivi. Tom. 3 fol. 91.*

CAPITOLO XIII.

100. Fine del Governo Vice-Reale. 101. Istituzione del Catasto. 102. Si assicura la proprietà dei Comuni contro le pretese della Chiesa di Roma. 103. Ordinamento dei Comuni. 104. Considerazioni sulla rappresentanza dei ceti, e sulla durata della carica di Consigliere: competenza dell' autorità giudiziaria nelle controversie elettorali.

100. Terminò il Vice-Reame, quando Carlo di Borbone ascese al trono di Napoli, l'anno 1734. Ottima trovò la disposizione degli animi; egregii uomini chiamò al suo consiglio; con mente alta intese a sollevare i Comuni dalle oppressioni feudali. Poco egli stette nel Regno; ma quando ritornò in Ispagna, compì un atto importantissimo, che rivela, esso solo, in quanto pregio quel Sovrano ebbe il principio della nazionalità, disponendo con legge che in nessun tempo il governo di Napoli si sarebbe potuto ricongiungere con quello di Spagna (1). Lasciando il trono a suo figlio Ferdinando, di soli 8 anni, affidollo ad un consiglio di Reggenza preseduto dal Tanucci. Del baliato che pretendeva la Santa Sede, non si curò più che tanto (2).

Facendoci a studiare quest' ultimo periodo delle manifestazioni storiche della vita comunale nel Regno, non possiamo disgiungere gli atti di Carlo da quelli di Ferdinando, sì perchè i due governi si successero immediatamente, e sì perchè l' anima di tutti quegli atti e disposizioni legislative fu Bernardo Tanucci. Dall'altro canto in tutto il pe-

(1) **Capone**, *opera citata, Vol. 1., § 149.*
(2) **Pertile**, *Vol. 2., pag. 292,*

riodo, che corse dal 1734 al 1799, gli studii sociali progredirono assai, ed il vivo movimento filosofico che sorse in Francia trovò un'eco presso di noi, benchè con quella temperanza e misura, che son proprie del carattere italiano. La via era lunga; i Comuni avviliti; il sentimento di Nazionalità debole; bisognava perciò negli atti del governo e del popolo procedere lentamente e senza scosse, a differenza di quello che fu fatto in Francia nel 1789.

101. Si cominciò dallo stabilire un'equa ripartizione dei tributi, istituendosi il catasto. Già da secoli il sistema finanziario attuatosi gravitava esclusivamente sulle università, le quali raccoglievano dai privati contribuenti le somme che ciascuno doveva, e le versavano allo Stato. Carlo III vide che i pesi non erano ripartiti in proporzione della ricchezza dei contribuenti; il povero era spesso gravato oltre le sue forze patrimoniali, ed il ricco meno del giusto; gli ordini dati da Ferdinando I di Aragona per la formazione dei catasti erano stati malamente eseguiti, e contenevano in sè anche una certa sproporzione relativamente ai diversi ordini dei cittadini (1); quindi con dispaccio del 4 ottobre 1740 incaricò la Regia Camera della Sommaria di emettere le opportune istruzioni per la formazione dei catasti in ciascuna università, e quella vi provvide con una serie di avvertenze le quali sono conosciute sotto il nome di *Forma censualis*. Le principali erano queste:

1. I Sindaci ed Eletti doveano far emanare bandi, perchè ciascun cittadino avesse fatta la rivela, fra otto giorni, degl' individui di famiglia, dei beni mobili ed immobili, e dei redditi professionali. In caso d' indugio od infedeltà perdevasi, come multa, tutto quanto non era stato rivelato, e si divideva in proporzioni eguali fra il denunciante, la università, ed il Regio fisco (2).

(1) **Trinchera**, *Relazione citata, pag. 452.*
(2) **Giustiniani**, *opera citata, Tom. 6., pag. 1 a 4. Ivi, pag. 48 a 49.*

2. Pubblicati i bandi, si dovea procedere nel parlamento comunale, ed alla presenza del governatore, alla elezione di sei deputati e di quattro estimatori; i primi per discutere le rivele e gli altri per la valutazione delle sostanze dichiarate (1).

3. Anche i feudatarii erano invitati a rivelare i loro beni stabili e mobili; dei quali però erano soggetti a tassa soltanto i burgensatici, e non già i feudali, che, per altro, si doveano pure denunziare (2).

4. Raccolte le rivele, il Sindaco e gli eletti faceano invito ai deputati ed ai cittadini, per procedersi alla discussione; e se qualcuno era assente, aprivasi un altro termine di giorni quattro, perchè si fossero presentati gli opportuni gravami e i documenti (3).

5. Anche le chiese, i monasteri, e i luoghi pii erano obbligati ad eseguire le rivele, pagando soltanto la metà dei pesi che avrebbero soddisfatti, se fossero stati laici (4).

La generalità della tassa, e la limitazione delle immunità, per quanto consentiva la ragione dei tempi, stabilendosi non pure il tributo erariale in proporzione della rendita, ma anche la imposta di ricchezza mobile col sistema delle rivele, ed in ciascuna università, formano un insieme di disposizioni che bene si potrebbero togliere in esame dai moderni legislatori, quali non sono giunti per anco a trovare un espediente sicuro per la sollecita perequazione delle imposte.

102. Ma ciò non valeva ad assicurare, che indirettamente, le possessioni dei Comuni. Per essi bisognava fare altro, e vi si provvide primieramente con lo Stato discusso del 1741, a cui fece poscia séguito l'altro Stato discusso abbreviato del 1783. Come Re Carlo trovò ad imitare i provvedimenti Aragonesi sulla formazione dei catasti, non disdegnò d'imi-

(1) **Giustiniani**, *ivi, pag. 5 a 13.*
(2) **Giustiniani**, *ivi, pag. 14. Ivi, pag. 51 e 57.*
(3) **Giustiniani**, *ivi, pag. 16 a 21.*
(4) **Giustiniani**, *ivi, pag. 29 a 35. Ivi, pag. 48 a 51.*

tare anche ciò che aveva fatto il Reggente Tapia per comando del Duca d' Alba (1).

Accertata la proprietà dei Comuni , la si volle proteggere contro qualunque abuso, e segnatamente per parte degli ecclesiastici. Onde le numerose disposizioni contro la mano morta, ed i tanti dispacci sul patronato comunale nelle chiese ricettizie. Col dispaccio del 20 settembre 1757 fu disposto che, nelle chiese ricettizie (quasi tutte le chiese del Regno erano di questa natura), non possono essere benefizii, ma semplici uffizii. Si sa che il beneficio, secondo la dottrina dei canonisti, tendeva alla *spiritualizzazione dei beni ;* se ne volle invece la *secolarizzazione*. Si tornò alle medesime idee con altro dispaccio del 23 agosto 1760, ma nel 27 maggio 1769 si chiarí l' indole vera delle chiese, dicendosi, che sono « patrimoniali e civiche o familiari, cioè riservate » o ai soli naturali del luogo , o ad un ceto di famiglie; e » perciò i loro statuti debbono farsi sempre con la intelli- » genza delle università nel primo caso, e delle famiglie nel » secondo, occorrendo altresì l' assenso regio ». Con gli altri dispacci del 16 ottobre 1771 , 13 novembre 1773 e 2 luglio 1774 fu disposto che bastava esser cittadini per potersi ascendere al sacerdozio, con dritto di partecipare alle rendite della Chiesa (2). Onde il Gatta scrisse così: « le chiese ricettizie » sono quelle, all' amministrazione, governo e servizio delle » quali, i preti di una città, terra o luogo, hanno il dritto » attivo e passivo, cioè di ammettere e di essere ammessi, » senza bolla o decreto veruno, nè della Corte Romana, nè » dell' ordinario del luogo (3) ». Ultimo e radicale dispaccio fu quello del 26 agosto 1797, che ritenne le quote di partecipazione in codeste chiese come semplici beni laicali del Co-

---

(1) **Basta**. *Institutiones. Lib. 2. tit. 29.* **Pecori,** *opera citata cap. 52.* **Cimaglia,** *ivi, pag. 112* **Trinchera,** *Relazione citata, pag. 454.*

(2) **De Sarlis,** *Codice delle leggi del Regno di Napoli, Vol. 1.. pag. 103 a 105.*

(3) **Gatta,** *dissertazione sui benefizii patrimoniali e chiese ricettizie. § 16.*

mune, appartenendone il godimento *per proprio dritto civico agli ecclesiastici cittadini.*

Ove si prescinda dalla confusione creata nei rapporti religiosi, tuttociò che riguarda la spettanza dei beni valse a rivendicare la dignità dei Comuni, patroni attivi di quelle chiese, contro le pretensioni della Corte Romana.

103. Molto non si potè fare contro i feudatarii, perchè sopravvennero subito i mutamenti politici cagionati dalla rivoluzione francese, e perchè non parve possibile abbattere il feudalismo con leggi innovatrici di un sistema secolare. Si volle piuttosto con un tratto di politica liberare le popolazioni rurali dalla presenza dei Baroni. « Re Carlo li chia-
» mò nella capitale, col pretesto di farli servire di splendido
» ornamento alla Regia; quindi avvenne che la maggior parte
» di loro, per immoderato dispendio e profusione delle avite
» ricchezze, andarono *in patrimonio*, come allora si diceva,
» ed uno stormo di avoltoi, quali erano i loro creditori, e
» i non probi causidici e scrivani, dilaniò cotanta preda (1) ».
Andare in patrimonio significava essere espropriato. L'avvilimento dei feudatarii e la libertà delle popolazioni rurali furono dunque le basi escogitate dal Tanucci per una non lontana abolizione della feudalità, poichè quando i popoli si sarebbero rialzati per la lontananza del feudatario, le condizioni generali si sarebbero migliorate, e nuovi indirizzi governativi si sarebbero venuti maturando.

Ma quale fu lo stato economico dei Comuni per tutto il secolo XVIII?

Il Colletta ne fece un quadro desolante in questi termini: « amministravano le rendite comunali un Sindaco e
» due eletti; il municipale consiglio mancava, gli elegge-
» va per grido il popolo, chiamato a parlamento; la qual
» civile instituzione, non pari alle altre, era nocevole; fal-

(1) **Trinchera**, *Relaz. citata, pag. 603.*

» sa e sterile apparenza di libertà in quelle incomposte ra-
» dunanze di plebe; servi e poveri e sfaccendati brigava-
» no le scelte per danari e tumulti: i conti erano dati tar-
» di, o non mai; il patrimonio comune fraudato, e le re-
» visioni fallaci per complicità, o pericolose per vendette.
» Mancava l' amministrazione di distretto e di provincia; un
» tribunal supremo di ragionieri, sedente in Napoli (la Regia
» Camera), giudicava lentamente i conti municipali, igno-
» randone le origini. L' ordine della pubblica amministrazio-
» ne mancava affatto nel Regno (1)». Anche il Coco che trovò a lodare il governo di Carlo III per i tanti miglioramenti recati alla Nazione, pensò che il movimento amministrativo era assai lento e pieno d'impacci (2). Non vi era Comune che non avesse il suo governatore destinato all' amministrazione della giustizia, ed eletto dal Barone nelle terre feudali, dal Re nelle regie, come abbiamo veduto dei baiuli; in ogni provincia un tribunale che pigliava il nome di *Regia udienza*, e che aveva per capo un Preside, con poteri giudiziarii, amministrativi, e militari (3).

Trattandosi d' interessi delle università, poca era la cura che queste autorità ne pigliavano, ma si dovea ricorrere ai Tribunali Supremi. Quindi gl' impacci lamentati dal Coco; il quale per altro, generalizzando troppo, credè che la Magistratura fu causa d' indugii e danni, perocchè l' amministrazione dev' essere celere, spigliata, e talvolta ardimentosa, mentre la Magistratura suol' essere tenace del passato, e

---

(1) **Colletta**, *Storia del Reame di Napoli. Lib. VI. § IV.*

(2) **Coco**, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, §, *VIII.*

(3) **Capone**, *opera citata, tom. I. § 154.* Anche nelle terre feudali talvolta eleggevasi il Governatore, o il Mastro-giurato dal popolo, per speciale concessione del feudatario. L'università di Lauria, in Basilicata, stipulò nel 1560 una capitolazione col suo Barone per assicurarsi alcuni dritti, e fra gli altri quello di eleggere il Mastro-giurato, obbligandosi a pagare per la concesione la somma di ducati 2500. Non passò molto, e il successore del Barone sostenne la nullità del trattato per mancanza dell'assenso Regio, onde a titolo di transazione si ricevè altri ducati 2000, con approvazione del Vice-Re, impartita il 17 Decembre 1600 (Documento inedito consegnatomi dal Prof. Paldi).

guardinga in tutti gli atti. Riconosciamo la verità e l'esattezza della osservazione; ma l'errore consisteva nell'applicazione, più che nel principio, poichè quando le questioni minime si portavano a conoscenza del Supremo Magistrato del Regno, sia questo il Collaterale Consiglio, sia la Regia Camera della Sommaria, sia il Sacro Regio Consiglio, i ritardi non si potevano evitare. Ma se all'opera dei supremi magistrati si sostituisce in certi casi quella dei tribunali circondariali, ed in certi altri l'opera del prétore, siccome abbiamo altrove dimostrato, l'indugio diventa impossibile, e forse trovasi a guadagnar tempo anche rispetto alle Prefetture. La tenacità e la prudenza, che son proprie dell'Ordine Giudiziario, non possono inceppare il franco movimento dei comuni, quando l'intervento di esso è limitato a pochi casi.

Non pertanto si deve esser giusti, e riconoscere che grandi mutazioni si meditavano, e non mancarono lodevoli tentativi di ricondurre ad ordine migliore le amministrazioni comunali.

Per la riforma del governo della città di Taranto fu emesso il seguente dispaccio dal Tanucci, in nome di Re Carlo nel 19 gennaio 1758: « Dalla Consulta della Camera di S. Chiara » ha sentito S. M. il sistema e forma del governo della città » di Taranto, quanto si propone per la riforma. Ha sentito » la quistione che si è mossa, se il Sindaco deve essere pri- » vatamente dei nobili, e se nel detto ceto siano inclusi per » governo i dottori di legge e di medicina. E finalmente ha » sentito che nel 1744 e nel 1750 si aggregarono alla nobiltà » alcune famiglie dalli Decurioni solamente, con averle am- » messe ad esercitare uffizii nobili in quella città. In esecu- » zione vuole S. M. che si amplii il numero dei Decurioni » sino a 60, cioè 20 per lo ceto dei nobili, 20 per lo ceto » delle persone civili, e 20 altri pel rimanente del popolo, » inclusi gli artefici, gli uomini di campagna e marinari; » che lo uffizio dei 60 decurioni abbia a durare per lo spa-

» zio di anni cinque, e che la scelta di quelli si faccia dalla
» Camera di S. Chiara, e per ciò si devono in ogni quin-
» quennio trasmettere in essa la nota di 40 persone abili per
» ogni ceto, affin di farsi tale scelta. L' uffizio di detti De-
» curioni, oltre di comporre nelle concorrenze il pubblico
» parlamento (1), sia eliggere in ogni anno, o del di loro
» numero, o fuori. degli altri cittadini, il Sindaco e cin-
» que Eletti, cioè con tal distinzione che il Sindaco ed uno
» Eletto sian sempre dell' ordine dei nobili di nobiltà gene-
» rosa, due altri Eletti del ceto dei civili, e due altri dell'ulti-
» mo ceto, e che tutti li sei debbono unitamente governa-
» re fra loro. E che il Sindaco e l' Eletto nobile esercitano
» quegli uffizî che il solito è di esercitarsi dal di loro ceto,
» e gli altri uffizii che prima si esercitavano dal ceto dei
» civili, per sei mesi si esercitino da due Eletti civili,
» e per gli altri sei mesi dagli ultimi due Eletti. Vuole S. M.
» che i Dottori, per quanto si appartiene alla nobiltà di Ta-
» ranto, siano posti nel secondo ceto delle persone civili o
» nobili viventi, che non esercitano alcun mestiere mec-
» canico (2) ».

Alla lite promossa dai zelanti cittadini di Giovinazzo contro le due piazze dei nobili e del popolo di quella città, per la riforma del governo, pose fine il seguente decreto della real Camera di S. Chiara: « *In causa aggregationis et sy-*
» *stematis Decurionum civitatis Juvenatii, ut ex actis etc. Die*
» *11 mensis Julii 1759 Neapoli etc. Regalis Camera Sanctae*
» *Clarae providet, decernit atque mandat, quod pro bono*
» *regimine civitatis Juvenatii, Decuriones, qui repraesentant*
» *publicum Parlamentum pro deliberandis negotiis Univer-*
» *versitatem tangentibus, durent per quinquennium, et eo*
» *finito, procedatur ad novam eorum electionem. Prae-*
» *dicti Decuriones sint numero triginta, videlicet de-*

(1) Si noti che i Decurioni componevano essi soli il parlamento.
(2) Dispaccio comunicatomi gentilmente dal chiarissimo Luigi Volpicella.

» *cem de primo coetu, inclusis tam antiquis nobilibus, quam*
» *noviter aggregatis ab anno 1743, decem de secundo coetu*
» *civilium, et decem de tertio coetu, inclusis artificibus,*
» *nautis, et hominibus rei rusticae addictis. Pro hac vi-*
» *ce, visa relatione magnifici Gubernatoris civitatis Mo-*
» *lae Barii, remaneant electi pro Decurionatu sequentes,*
» *videlicet..... Praedicti Decuriones, tempore et more so-*
» *lito, procedant ad electionem administratorum Univer-*
» *sitatis Juvenatii, scilicet duorum Syndicorum, quorum*
» *unus sit de primo coetu, alter de secundo coetu, pro-*
» *cedant similiter ad electionem sex Electorum, quorum*
» *duo sint de primo, duo de secundo, et duo de tertio coe-*
» *tu. Denique procedant ad electionem caeterorum Officia-*
» *lium praedictae Universitatis, more solito, habita ratione*
» *magis idoneorum pro singulis officiis respective de omni-*
» *bus tribus coetibus. Omnes praedicti Syndici, Electi et*
» *Officiales eligantur tam de numero Decurionum, quam ex-*
» *tra, prout melius fuerit visum, et fiat relatio Sacrae*
» *Majestati. Hoc suum etc.* » (1) I Consiglieri si dicevano *Reg-gimentarii della città*, ed in quell'epoca quasi tutte le università presentavano la distinzione dei tre ceti, nobile, civile, e plebeo. Rilvasi ciò da una consulta del 27 agosto 1751 esistente nel Grande Archivio di Napoli (2).

Era costume antico dei Re di Napoli formolare una specie di *Moduli o piani di amministrazione civile*, che venivano indi pubblicandosi nei singoli Comuni con poche variazioni, secondo i bisogni locali. Quei moduli contenevano i principii fondamentali dell' amministrazione civile, e noi ne vedemmo il migliore esempio sotto gli Aragonesi. Così fece ancora Ferdinando IV, disponendo la compilazione di un *piano generale di amministrazione civica*, da doversi pub-

---

(1) Questo decreto è stampato nelle pagine VI a VII della *Difesa della nobiltà cospicua e generosa della città di Giovinazzo.*

(2) Trinchera, *Relaz. citata, pag, 315.*

blicare nei Comuni che ne facessero richiesta. Così fu fatto per le città di Aquila, Chieti, Lanciano, ed altre (1). É pregio del lavoro riportarne i punti più salienti, come si rilevano da un *appuntamento* della Regia Camera del 14 luglio 1797 per la città di Bari: 1. Dovevano eleggersi 30 Decurioni, cioè 10 *del ceto dei nobili;* 10 di quello dei mercanti, medici, chirurgi, notai, e speziali; ed altri 10 del *terzo ceto dei massari ed artisti:* 2. In ciascun ceto aveva luogo l'elezione dei rispettivi rappresentanti, con votazione, a maggioranza, dei capi di famiglia intervenuti nel parlamento: 3. L'ufficio de' Decurioni durava 5 anni, e si procedeva alla nuova elezione nello stesso modo; ma se nel corso del quinquennio moriva alcuno di essi, veniva tosto sostituito da quel ceto che lo aveva nominato, scegliendosene un altro: 4. In ogni anno il Decurionato eleggeva gli amministratori della città, i quali erano tre sindaci e tre eletti, cioè un Sindaco ed un eletto per ogni ceto, e sempre eleggendosi da ciascuna rappresentanza dei tre ceti. Costoro dovevano governare per un anno l' università, provvedendo all' annona, alle assise, agli affitti, ai pagamenti e simili: 5. Il Decurionato sceglieva pure gl'impiegati della città (2).

Questo appuntamento che s' ispirava ad un disegno generale fornisce l'opportunità di fare due considerazioni. L'una è intorno alla importanza che fu data al terzo ceto; per lo innanzi i massari, gli agricoltori e gli artigiani avevano poco o nessun potere elettorale, ma la filosofia del secolo XVIII era penetrata; fin nei Gabinetti dei Sovrani, ed ove non entrava la politica, si riconoscevano i dritti di eguaglianza civile fra tutti i sudditi. La seconda considerazione è, che nel tentarsi certe riforme, difficilmente si evitano gli errori che suol recare la novità dello esperimento. Così, mentre fu ri-

(1) Dispaccio del 17 giugno 1797 pubblicato dal **Bonazzi**. *(Statuti ed altri provvedimenti intorno all'antico governo municipale di Bari, doc. num. 10).*

(2) **Bonazzi**, *ivi, ivi.*

conosciuta la necessità di ordinare per classi o per ceti la rappresentanza comunale, non si badò a fondere insieme queste diverse gradazioni del popolo. Tre sindaci, tre eletti, 30 decurioni, rappresentanti tre ceti diversi doveano costituire tre ordini di amministrazione, con differenza di criterii, di opinioni, di volontà, e con inevitabili dissidii. Forse fu pure un tratto di prudenza civile. I tempi erano quelli, e non potea farsi altro di meglio; la nobiltà non si sarebbe confusa volentieri col più basso ceto, e i Baroni, i Dottori, i medici avrebbero mal tollerato di sedere accanto agli agricoltori e agli artigiani, comunicando con essi le loro opinioni. Arrideva però la speranza che l'avvicinamento e la necessità di rendere deliberazioni uniche avrebbero generato col tempo una miglior comunicazione di idee, e la fusione degl' interessi.

Il progresso della filosofia con lo abbattimento di tanti secolari pregiudizii dava bene a sperare; e vuolsi credere con fondamento che già il Governo sapeva, come qui le novelle di Francia si raccoglievano con soddisfazione, e i dotti si occupavano con le opere ed i ragionamenti a rendere più popolari i concetti di nazionalità, di libertà e di uguaglianza dei dritti (onde fu possibile proclamare di lì a poco la repubblica Partenopea). Tutto concorre a far pensare che, messe quelle prime basi di un rinnovamento amministrativo, si sarebbe presto o tardi ottenuta, o la preponderanza della borghesia, o la fusione de'diversi ceti in una sola rappresentanza. Non è già che prima di quest' epoca fossero mancate le idee di una rappresentanza dei ceti, e che sola la rivoluzione francese ne avesse dato l'esempio. Già ne vedemmo nel periodo Aragonese. Sotto Carlo III furono ordinate le città di Taranto, di Giovinazzo ed altre. Questi fatti dimostrano che, ove lo Stato si appoggia alle diverse gradazioni del popolo, non può dimenticare alcun ceto; che le dottrine professate in Francia produssero colà gli orrori della rivoluzione, ma presso di noi erano egualmente caldeggiate

in una sfera più serena e men battagliera; che il graduale sollevamento dei ceti, con la distinzione sociale dei tempi, si ispirò al principio di dover l'amministrazione comunale essere affidata a ciascuno dei varii ordini della cittadinanza, perchè l'uno non si fosse imposto all'altro; che sebbene i decurioni avessero la missione di rappresentare l'Università, valendo egualmente il voto di ciascuno, tuttavolta era nello spirito dei tempi e delle inveterate consuetudini, che ognuno avesse principalmente la cura di sostenere gli interessi del proprio ceto, e di guardare men gelosamente quelli degli altri.

104. Ma deve richiamare la maggior attenzione del lettore quella disposizione che stabilisce il termine di 5 anni alla carica di decurione, e che ricorda una simile prescrizione della *Lex Iulia Municipalis*, per effetto della quale la *lectio Senatus* veniva regolata ogni 5 anni, scrivendosene il risultamento nell'*Album Decurionum* (1). Il sistema più generalmente invalso in Europa, durante il secolo XIX è quello della rinnovazione parziale dei Consiglieri, ove del quinto, ove del terzo, ove della metà (2). Si crede ordinariamente che in siffatta maniera si possono conservare nella rappresentanza cittadina gli elementi della tradizione e della esperienza, contemperandoli con le nuove idee che portano gli uomini nuovi: se a capo di un periodo determinato, si dovesse venire ad elezioni generali, si correrebbe il rischio di avere gente nuova, ignara dello stato delle cose, inesperta degli affari Comunali (3). Noi non crediamo che, accettandosi il sistema del rinnovamento integrale, ne dovesse venire gran danno, perchè non si è sperimentato esiziale nelle elezioni politiche, e nelle stesse elezioni amministrative, dopo lo scioglimento del Consiglio.

D'altra parte, potendosi rieleggere gli uscenti, non

(1) **Marquardt**, *Amminis. pubb. romana. pag. 511 e seg.*
(2) **Pascaud**, *ivi, pag. 239.*
(3) **Pascaud**, *ivi, pag. 240 a 242.*

deve dubitarsi che, se costoro hanno meritata la fiducia degli elettori, rimangono al loro posto con tutto il tesoro della esperienza e della pratica acquistata: sicchè delle due l'una, o la maggioranza del Consiglio cessato merita essere conservata, e certamente è rieletta, o non ha ben condotta l' amministrazione, ed in questo caso è meglio far tavola rasa. La opinione che il convocarsi annuo dei comizii, per la rinnovazione del quinto, debba reputarsi un mezzo legale di manifestazione delle idee degli elettori sull' indirizzo dell' amministrazione, nello intendimento di opporre uomini di contrarie idee, qualora la maggioranza del Consiglio non soddisfacesse alle idee del corpo elettorale, tende a sostituire il numero al peso, il particolarismo amministrativo agli ordini organici, il governo di piazza a quello più elevato di rappresentanza. Molti che si addottorano nelle pubbliche concioni e nei privati colloquî sopra voluti errori delle amministrazioni, muterebbero parere se potessero formare il loro convincimento sullo studio degli atti, sull'insieme dei bisogni, sui diversi articoli del bilancio, sull' organismo dell'amministrazione. Non diciamo già che si dovesse negare agli elettori il diritto di vedere come si comportano gli eletti, o di manifestare in tutti i modi legali la loro opinione; diciamo solo che, se la discussione orale e scritta vale ad illuminare l' amministrazione, ed anche a rattenerla quando è sul punto di prendere deliberazìoni rovinose, non deve poi tradursi nel fatto ad opposizione reale, nel fine di rendere impossibile l' attuazione di certi disegni che a prima vista possono sembrare pregiudizievoli, ma in fondo sono destinati a recare copiosi vantaggi. Quando gli elettori, certamente non edotti di tutto, parlano ed operano per impedire l' attuazione di un programma amministrativo, movendo da un punto di vista erroneo, od esclusivo, od equivoco si rende impossibile la funzione del Consiglio; e per volersi dare un dritto esagerato di sindacato agli elettori, si privano questi dei benefizii che può produrre una

amministrazione francheggiata dalla certezza di non poter essere combattuta con altri elementi mandati ad impedirle o renderle più faticoso l' adempimento dei suo programmo. Il Consigliere non è un mandatario rivocabile *ad nutum;* egli ha un proprio ordine d'idee, che non attinge dalla volontà degli elettori, ma cava dal fondo del proprio carattere. Renderlo non pure soggetto alla censura degli elettori, ma dubbioso del tempo necessario all'attuazione delle sue idee, significa mettere gli ordini rappresentativi a discrezione dell' individualismo popolare, su cui operò sempre validamente ogni sovvertitore delle valide istituzioni. Il principio della volontà popolare, quando si vuole condurre alle sue ultime conseguenze, diviene anarchia ed assenza compiuta di qualunque solidità della rappresentanza comunale.

L' art. 203 della legge Comunale dice così » I consiglie- » ri durano in funzione cinque anni. Si rinnovano per quin- » to ogni anno, e sono sempre rieleggibili. Dopo l' elezione » generale, la scadenza dei primi quattro anni è determina- » ta dalla sorte... In appresso la scadenza è determinata » dall' anzianità ». La sorte e l' anzianità! Due cieche dive che mal si possono conciliare con la fiducia intelligente e seria degli elettori. Forse sarebbe meglio stabilirsi l' ordine della rinnovazione, secondo il numero dei voti, rimettendosi al giudizio dell' urna prima coloro che hanno raggiunto un minor numero di voti, e così ordinatamente fino a quelli che sono stati più splendidamente eletti; ma questo sarebbe pure un mezzo termine, perchè la fiducia non si conserva in ragione diretta del numero dei voti, ma in conseguenza degli atti lodevolmente compiuti, e spesso, chi fu meno considerato dall'urna, viene indi a meritarsi un maggior deposito di fiducia.

Due principii, a nostro modo di vedere, voglionsi conciliare; quello di assegnare alle rappresentanze un tempo sufficiente ad attuare alcune riforme, e l' altro d' interpellare,

a quando a quando, la volontà degli elettori sull'indirizzo dell'amministrazione, affinchè, non piacendo questo, si potesse pronunziare il corpo elettorale, cambiando gli uomini. La legislazione Aragonese, mutando i consiglieri di anno in anno (poichè in ogni triennio si sceglieva nei comizii il triplo dei consiglieri che dovevano funzionare, in proporzione di un terzo per ciascun anno), offendeva il primo principio, perchè toglieva il tempo necessario all'attuazione delle progettate riforme: il *piano* del Tanucci offendeva il secondo, perchè in cinque anni la volontà degli elettori può mutarsi, e la fiducia venir meno: il sistema prescelto dal patrio legislatore offende amendue i principii, perchè da un lato mette l'amministrazione sui trampoli, potendo in uno o due anni mutarsi la maggioranza, e dall'altro ammette che un consigliere il quale sia divenuto indegno della pubblica stima, debba rimanere in carica per cinque anni, sia che lo favorisse la sorte, sia che dovesse rimanere fermo per ragione di anzianità. La fiducia è personale, ed occorre che sulle persone si conservi la fede degli elettori. Nè la preponderanza delle parti ammministrative o politiche (tanto pregiudizievoli al regolare sviluppo degli ordini rappresentativi) vale punto a giustificare codesto sistema, quasi manifestazione della volontà di quella parte che si è fatta maggioranza elettorale, e che a proposito della rinnovazione del quinto, nomina uomini i quali personificano idee perfettamente opposte a quelle prevalse nel Consiglio, perchè questi medesimi uomini possono mutare opinioni o mostrarsi impari al posto, e pur debbono rimanere cinque anni. Fra quegli stessi che si conservano fedeli al programma si vorrebbe talvolta fare una cerna per le qualità personali, e sostituirvi altri, che, pur dividendo lo stesso ordine d'idee, primeggiano per meriti individuali.

A noi pare che il meglio consistesse, come sempre, nel giusto mezzo. Se la carica del Consigliere fosse triennale, e

senza parziali rinnovazioni, si avrebbe un sistema ragionevole che consentirebbe all' amministrazione un tempo utile per l' attuazione delle sue idee, ed al corpo elettorale una discreta libertà d'azione, per portar esatto giudizio sugli atti compiuti nel triennio.

Infine non possiamo chiudere lo studio di questo periodo, tanto importante nella storia nostra, senza ricordare le guarentigie stabilite intorno alle operazioni elettorali. Già da gran tempo le controversie sull' elezioni degli amministratori delle università si decidevano nella ruota del contenzioso della Regia Camera della Sommaria. Re Carlo però, col dispaccio del dì 8 novembre 1739, le affidò alla giurisdizione del Sacro Regio Consiglio (1). Oggi contro le operazioni elettorali si reclama al Consiglio Comunale, e se trattisi di capacità, è dato ricorrere per secondo esame alla Corte di Appello. Non sarebbe miglior partito reclamarsi direttamente al Tribunale, e poi in secondo esame alla Corte di Appello?

---

(1) **Trinchera**, *Relazione citata. pag. 605.*

CAPITOLO XIV.

105. Cause dell'accentramento francese. 106. Continuazione: stato della Francia prima della rivoluzione. 107. Governo economico dei Comuni, così prima, come dopo la rivoluzione. 108. Consigli provinciali. e proposte. 109. Preponderanza degl'istituti amministrativi francesi in Italia, fino al 1860.

105. Questo, e non altro, fu lo stato dei nostri Comuni, fino a quando la dominazione francese importò in Italia i suoi istituti accentratori. Benchè la rivoluzione avesse distrutte molte istituzioni dell'antico organismo sociale, introducendo nei rapporti giuridici l'elemento democratico, e l'ossequio alla volontà degl'individui, stabilì nondimeno che i Sindaci, i Consiglieri Comunali, e i Consiglieri Provinciali venissero nominati dal Governo. La elezione passò dal popolo al Sovrano, e si ebbero in conseguenza rappresentanti del Governo, piuttosto che del Comune. Fu diffidenza dei popoli? o necessità di trovare uomini presti ad attuare le riforme? o baldanza di governo forte e temuto, che commetteva alle palle dei suoi cannoni la tutela dei proprii atti? o infine lo spirito nazionale, educato da gran tempo al principio dell'accentramento, e reso più forte dai portati della filosofia del secolo XVIII?

A noi pare che agirono insieme tutte queste cause; e per intrattenerci soltanto sull'ultima, ricorderemo che lo spirito francese, insofferente di ogni limite, ruppe anche quello che gli veniva dalla storia e dalle tradizioni, si avvisò di rinno-

var tutto, e nell'ardore della lotta si credè onnipotente. Leggendosi i discorsi pronunziati all' Assemblea Costituente dal Mirabeau, dal Mounier, dal Cambon, dal Delpierre, e ciò che scriveva il Barrère (*tout doit être nouveau en France, et nous ne voulons dater que d'aujourd' hui*) (1) si rimane percossi di maraviglia, come potè lo spirito francese credersi tanto potente da creare un' Era novella, spezzare tutte le tradizioni, ergere un baluardo fra il passato ed il presente. Nondimeno fu questa una illusione, poichè gli stessi autori dei novelli ordinamenti, mentre credevano cavare dalla propria coscienza idee originali, non avvertivano che, sotto una diversa forma, riproducevano un tesoro d' idee e di convincimenti, già accumulato da secoli. La rivoluzione fu un prodotto della logica storica, e non rimase fuori del tempo, riannodandosi al passato con il doppio vincolo dei lavori filosofici preparatorii, e della educazione nazionale. Senza dir qui come sorse la filosofia del Secolo XVIII, e quale ne fu il processo intimo, basta avvertire che erasi già formata con concetti liberissimi, quando si passò dall'ordine del pensiero a quello dell'azione. L'onnipotenza dello spirito nazionale fu un sentimento figliato dall' onnipotenza dello spirito filosofico, innanzi al quale erano cadute le ragioni del trono, delle leggi, degli usi, delle costumanze. Or questo sentimento dovè avere una manifestazione esterna, tale essendo l'organismo dello Stato, quale il carattere fondamentale della nazione e dei tempi. L' ultima manifestazione fu personificata in Napoleone, l'uomo che tragittò nella pratica quel sentimento, e fu rivelazione viva di quella creduta onnipotenza dello spirito. Abbattè troni, impose nuove leggi, disciolse antichi ordini, tutto rinnovò e fece da capo. *Fu vera gloria?* domandiamo anche noi col Manzoni; e ciascuno

(1) V. **Béchard**, *Droit municipal dans l'antiquité, Introduction p. 21.*

risponderà, che non è gloria il farla finita col passato; gloria vera è rispettarlo, svolgerlo, renderlo più accomodato alle nuove idee. Ma il difetto di Napoleone fu difetto della Francia e dei tempi; il sentimento della onnipotenza dello spirito produsse il sentimento dell' onnipotenza dello Stato, e si vollero riformare tutti gl' istituti, con idee nuove e da dottrinarii. Quindi il Governo si pose nel luogo degli elettori, e la rappresentanza comunale fu cura esclusiva dello Stato.

106. Ma in mezzo a tanta rovina delle storiche tradizioni, rimaneva saldo un altro sentimento, al quale erasi accostumato da secoli il popolo francese. Avvezzo a ricever tutto dallo Stato, credè dover esso dare tutto, quando divenne Stato. I Comuni e le Provincie avevano perduta da gran tempo la loro autonomia sotto il governo assoluto, e tali rimasero sotto l' assolutismo peggiore della rivoluzione; onde non si ebbe che solo il cambiamento dell'autorità centrale, da cui ricevevano vita i centri minori.

A ben rifermare storicamente gl' inizii di questo sistema non deve fissare la nostra attenzione sòltanto il 1789, o il Consolato o l' Impero, siccome usano molti; è necessario invece risalire a ritroso dei tempi, e cercare nel travaglio anteriore di quella società l' apparire di un principio così funesto. E noi il faremo brevemente.

Nei primordii del Secolo XVII, essendo ancor minore Luigi XIII, fuvvi lotta del Governo coi nobili, col Parlamento e colla borghesia, e da queste lotte ricevè molte scosse l' Autorità Reale, prevalendo ovunque il disordine. Richelieu intese a rialzare la potestà Sovrana, e vinse; ma il trionfo fe' venirgli il capogiro, e distrusse tutto ciò che si opponeva al supremo potere; i Comuni furono ricacciati a vegliare soltanto sugl'interessi materiali, e se per poco uscivano di questa sfera così angusta, risentivano la collera del tremendo Ministro.

Morto Luigi XIII, la nobiltà, il Parlamento, e le città si ribellarono un' altra volta, profittando della minor' età dell' altro Re Luigi XIV. Ma, fatto adulto costui, e tolte le redini dello Stato, aggravò una mano di ferro su tutti gli ordini sociali. Il suo programma fu di non voler dividere la sua autorità con alcuno, di dover tutti riconoscere ogni beneficio e vantaggio da lui, di non potervi essere iniziativa privata e pubblica, ma tutto venire dalla sua persona in cui s' incentrava lo Stato. Colbert sviluppò questa infernale politica nelle finanze, e per meglio cavare sangue ai popoli, spedì da pertutto i suoi agenti finanziarii, si occupò seriamente dei debiti dei Comunì fino al 1680, e fè pubblicare una legge, con cui proibivasi loro di contrattare alcun prestito senza l'ordine del Re.

Un editto del 1683 incaricò gl' Intendenti delle Provincie di compilare gli stati discussi annui di ciascun Comune, di autorizzarli a promuovere i giudizii, di appaltare per essi le imposte municipali.

Un altro editto del 1690 creò in tutt' i Comuni degli ufficiali a vita, i quali avrebbero dovuto regolarne gl' interessi, ed istruire i Magistrati municipali eletti dal popolo; ma questi Magistrati furono soppressi con altro editto di agosto 1692, nominandosi dal Governo direttamente il Podestà o Sindaco che si disse *Maire*, credendosi che questi avrebbe amministrato senza passione, e senza timore di essere sbalzato dal contrario suffragio dei particolari.

Nel 1702 gli furono dati dei luogotenenti, perchè meglio si fosse atteso all' amministrazione del Comune ed ai servigî della finanza.

Spesso le città compravano dal governo il dritto di scegliere i proprii rappresentanti; ma alla prima occasione veniva loro ritolto dal Sovrano, per tornarlo a vendere (1).

---

(1) Chaudè, *Des Municipes en droit romain, p. 130 e seg.*

Anche là dov' era rimasta un' ombra di vita locale, il Governo per mezzo dell' Intendenza di Provincia e dei suoi agenti regolava tutto. Fin nelle parrocchie, le quali erano costituite a perfetta democrazia, come oggi negli Stati Uniti d'America, non vi erano che vane apparenze di libertá; non si poteva stabilire un' imposta, vendere, acquistare, locare, litigare, riparare le cose Comunali senza l'assentimento del Sovrano. Nominava l'Assemblea i suoi Ufficiali, ma o erano imposti dal governo, o capricciosamente mutati, riducendosi la votazione pubblica ad un' amara irrisione (1). Peggiore fu la condizione delle città, le quali perdettero il dritto di scegliere i proprii rappresentanti fin dal 1692. Le funzioni municipali si cominciarono da quell'epoca a mettere *en offices*, e con ciò s' intese che il Re vendeva al migliore offerente il dritto di governo dei Comuni (2). Talvolta la città comprava per sè il dritto di elezione, come abbiamo visto, ed allora conservava i Comizii, ma non per dritto proprio organico, bensì per ragione di compravendita (3).

Non si apriva uno stabilimento di carità nell'ultimo paesello della Francia, senza che da Parigi non se ne dirigesse il movimento, e di colà non se ne regolassero le spese; non si permetteva un ricovero di mendicità, se non a patto di riferirsi puntualmente sul numero dei mendicanti, sulla loro entrata, ed uscita. Si volevano ragguagli continui sulla condotta delle persone; si chiedevano dati statistici sopra moduli a stampa intorno alla natura dei terreni, al genere di coltura, alle specie e quantità dei prodotti, al numero dei bestiami, ai costumi degli abitanti; e tutto questo non per i fini generali dello Stato, ma per trarne argomento a disposizioni d' interesse meramente locale. Si aborrivano

(1) **Tocqueville**, *L'Ancien Règime et la Rivolution, pag. 99 e seg.*
(2) **Tocqueville**, *ivi, pag. 87.*
(3) **Tocqueville**, *ivi, pag. 88 a 91.*

le associazioni piccole e grandi, a qualunque scopo fossero volte; l'iniziativa privata avevasi in non cale; era buono ed utile solamente ciò che ordinava l'autorità centrale. E di qui avveniva che per i più lievi affari del Comune si sciupava gran tempo, ed ordinariamente passavano degli anni, prima di provvedersi alle più lievi spese, tanto richiedendo la burocrazia, perchè il Sottintendente raccogliesse le prime notizie, l'Intendente vi portasse la sua attenzione, ed il Ministro desse le sue disposizioni (1).

Non ti par egli, leggitor mio delle Provincie Napoletane, la descrizione dei tempi beati, che si volsero dal 1809 al 1860?

Codesto accentramento si spiegò anche in un altro ramo, che meno avrebbe dovuto essere offeso, cioè nel ramo giudiziario, vietandosi a questo il decidere sulle contestazioni che potessero sorgere, a proposito delle disposizioni governative, e rendendosi invece competente a giudicarne l'Intendente della Provincia. E tanto si andò oltre in questa via, che persino le controversie tra privati e privati, venivano talvolta sottratte ai Magistrati ordinarii, cui era proibito qualunque lontano esame degli atti del governo. E la rivoluzione del 1789 non si dipartì da quest'ordine d'idee; onde con le leggi del 24 agôsto e 22 dicembre 1790 fu disposto che gli amministratori non possono giammai essere turbati nell'esercizio delle loro funzioni amministrative da alcun atto giudiziario, sotto pene gravissime per quel Magistrato che si facesse a giudicarli.

Il sistema del governo formò i costumi, e mai non fu vista spiegarsi più chiaramente la potenza della legislazione sullo spirito degli uomini, disse il Tocqueville (2). Potrebbe dirsi con eguale ragione che la legge fu corrispondente al-

---

(1) **Tocqueville**, *ivi, pag. 117 a 132.*
(2) **Tocqueville**, *ivi pag. 117.*

l' apatia degli uomini, sorgendo quella dalle condizioni morali di costoro. È un problema difficilissimo a risolversi, quanta parte dei costumi e del carattere di un popolo costituisca la base sostanziale della legge, ed in qual modo e misura gli atti legislativi concorrano alla formazione del carattere dei cittadini, ripercotendosi spesso gli effetti sulle cause, e divenendo alla loro volta cause essi stessi. Certo egli è, che la miseria dello spirito pubblico era tale, che i privati nulla facevano delle cose loro senza rivolgersi alle autorità; ed il Tocqueville, che tanto studiò negli archivii delle Provincie, ebbe a trovare moltissimi documenti, dai quali si rileva, che ora chiedevasi un Ispettore per regolare l' agricoltura o l' industria armentizia, ora si domandava un soccorso contro la concorrenza altrui, ora si volevano norme ed indirizzi sopra le più lievi spese. Era penetrato nella coscienza pubblica il sentimento di nulla poter gli individui, senza la mano soccorrevole dello Stato; e questo sentimento fu poscia portato eziandio nella Rivoluzione; onde scrisse il Tocqueville: « noi non avremo più a » meravigliarci con quale facilità sorprendente la centraliz- » zazione fu ristabilita in Francia nell' inizio di questo secolo. » Gli uomini dell' 89 avevano rovesciato l' edifizio, ma le sue » fondamenta erano rimaste nell' anima istessa dei suoi di- » struttori, e sopra queste fondamenta si potè rialzarlo in » un attimo, e costruirlo più solidamente che per lo innan- » zi (1) ». Anzi crediamo aggiungere che la stessa rivoluzione fu continuatrice dell' opera antica, sotto i colori smaglianti della libertà, se si vuole, ma sempre con lo stesso indirizzo. Si proclamò l' eguaglianza di tutt' i cittadini, e l' abolizione dei dritti feudali, ma le sorti dei Comuni non migliorarono, perchè alla Sovranità astratta dell' Autocrate successe la sovranità astratta del popolo, come Nazione. Col Decreto del

(1) **Tocqueville**, *ivi pag. 132.*

14 Dicembre 1789 furono aboliti e soppressi tutt' i precedenti ordini municipali. « La nazione regolò con leggi uni-
» formi il territorio, la sua organizzazione, il modo di no-
» minare i Magistrati, l' estensione delle loro attribuzioni.
» Il Comune fu riconosciuto, ed ebbe una esistenza propria
» con interessi e beni proprii, ma fu strettamente legato allo
» Stato, e per tutto ciò che riguarda gl' interessi generali, non
» potè il potere municipale che eseguire gli ordini del po-
» tere centrale; non potè mettersi in comunicazione con altri
» Comuni, nè votare sopra questioni che non fossero d' in-
» teresse locale.

» Le leggi che si sono succedute dopo il 1789 hanno
» potuto modificare in un senso o nell' altro l' estensione o
» l' esercizio di questi dritti; ma i principii posti dall' As-
» semblea Costituente ci reggono ancora oggidì » (1).

Laonde non fu un nuovo dritto pubblico quello dei Comuni; fu invece continuazione del sistema antico, quando si vogliano mettere da un canto alcune circostanze esteriori, che danno falso sembiante alla verità storica.

E non bastò recare la Regia autorità in tutt' i Comuni, facendone sentire il peso con un forte accentramento. Sembrò necessario portarla anche nelle ulteriori gradazioni della società. Parigi era troppo vasta, e sarebbe stata in molti ordini abbastanza sciolta dai freni governativi, se fosse rimasta con un sol Sindaco e con un solo Consiglio, fosse pure eletto dal Principe. Quindi si pensò spezzarla in venti sub-centri con venti Sindaci, tutti di nomina Sovrana, quasi spartendosi quella sola città in venti città minori. Prima la Repubblica Francese, e poi Napoleone si appigliarono a questo espediente per timore che, sentendosi quella città il primo popolo della Francia, volesse trasformare i poteri amministrativi in armi politiche (2).

(1) **Chaudè**, *op. cit. p. 185.*

(2) **Ferrari**. *L' incendio di Parigi* (Nuova Antologia, anno VI, pag. 537).

107. Ma che cosa fece più particolarmente pei Comuni e per le Provincie la Rivoluzione?

Poichè si propose di attuare energicamente la più perfetta uguaglianza fra i cittadini, abbattè il feudalismo e provvide con una serie di diverse disposizioni a proteggere i dritti dei Comuni, che si facessero a revindicare le terre vacue e i beni di cui erano stati spogliati. In tal modo si formò il patrimonio dei Comuni; ma questi non vennero garantiti come enti organici e distinti dai cittadini; furono riputati invece quali mezzi per la maggior prosperità degl' individui. L' attività disgregatrice della rivoluzione che s' informava al principio della sovranità popolare, come unica fonte dei dritti, aveva messo il Popolo-Stato al disopra di tutti gli ordini sociali, ed il popolo si disse non altro che un aggregato di individui. Quindi si pensò primamente d' interessare i cittadini al novello ordine, e dar loro quei beni che erano stati rivendicati al Comune; onde la legge del 14 agosto 1792 stabilì la divisione di tutti i beni Comunali, senza distinzione di sorta, ed obbligatoriamente (1). Ed è notevole che sei mesi prima in Napoli erasi pubblicata una prammatica negli stessi sensi; ma soltanto per i Demanii Comunali, e con criterii più temperati (2). Fu in Napoli una ragione politica, perchè i popoli si tenessero in fede alla dinastia, nè sentissero bisogno di ripetere qui la rivoluzione che erasi fatta oltre Alpi, ovvero uno scontro inconsapevole d' idee, perchè la società reclamava urgentemente una riforma valevole a rialzare la dignità dei cittadini più poveri? Le segrete ragioni degli atti legislativi del potere assoluto non sempre si possono assegnare; ma è indispensabile avvertire qui la differenza tra le due leggi. *Obbligatoria* la quotizzazione in Francia, perchè lo Stato ebbe in non cale i Comuni nel loro svolgimen-

(1) **Chaudè**, *opera citata, pag. 170.*

(2) *Prammatica del 23 febbraio 1792* (**Giustiniani**, *vol. I, pag. 303*).

to economico e civile: *facoltativa* in Napoli e limitata ai demanii, sui quali soltanto esistevano gli usi civici; conservato il patrimonio all' ente Comune; affidate le operazioni non già al governo, ma a sei deputati locali.

Sia conoscenza che i Francesi avessero avuta della nostra prammatica, sia necessità di cose, dopo un anno (il 10 Giugno 1793), fu pubblicata colà altra legge, con cui, invece di dirsi *obbligatoria* la quotizzazione, si disse soltanto *autorizzata.*

I vantaggi che derivarono da queste leggi, furono immensi, per la maggior dignità e moralità dei nuovi possessori, e per l' incremento della ricchezza individuale e sociale, sorgendo ricchi poderi, ove prima erano dumi e terre incolte. Ma non per questo migliorò in Francia la condizione dei Comuni, perchè oltre quei beni di cui si sarebbe disposta la divisione fra i cittadini, e quelli che poteano servire agli usi pubblici, tutti gli altri vennero dichiarati di spettanza dello Stato, e messi in vendita, nello scopo di togliere ai Comuni i mezzi pecuniarii di resistere alla Repubblica, come disse il Cambon (1).

Questo disordine e spoliazione non potea durare a lungo, e dopo breve tempo la legge del 2 Pratile, anno V, stabilì non potersi più fare alcuna vendita dei beni comunali a profitto dello Stato, ma soltanto a profitto dei Comuni medesimi, semprechè fosse stata necessaria, e con l' autorizzazione per legge. In tal guisa però l' autonomia dei Comuni nemmeno fu protetta abbastanza; e se uscirono da uno stato di oppressione, non riebbero però la piena libertà dei proprii atti. Solo si entrò in una miglior via con l' arresto del 7 germinale, anno IX, e con l' avviso del Consiglio di Stato del 3 settembre 1811, fermandosi che quando il Maire giudicasse utile l' alienazione di qualche immobile comunale, ne

(1) Chaudè, *ivi, pag.* 171.

dovesse far proposta al Consiglio Municipale, presentando la offerta, ove fosse stata fatta da alcuno. In seguito al voto favorevole del Consiglio, si faceva stimare l'immobile da un perito indicato dal Sottoprefetto, il quale assumeva delle informazioni *de commodo et incommodo*. In caso di reclamo o di opposizione, s' invitava il Consiglio a rispondere, e così veniva compilato un incartamento completo, sul quale il Sottoprefetto dava il suo avviso di *espedienza*, e trasmetteva tutto al Prefetto, dal quale veniva finalmente autorizzata la vendita con decreto emesso, previo il parere del Consiglio di Prefettura. Ma fino a questo punto la vendita non si poteva dire ancora perfezionata; poichè dopo tutto ciò si procedeva agli incanti sotto la presidenza del Maire, assistito da due Consiglieri Municipali e dal Tesoriere del Comune, ovvero gli incanti si faceano col ministero di un Notaio, ed allora soltanto si poteva dire perfezionato il contratto (1).

Queste formalità usate in Francia costituiscono i precedenti storici degli articoli 298, 299, 306, e 301 della legge napoletana 12 Decembre 1816, per effetto dei quali fu disposto, che le alienazioni, i censimenti, gli acquisti, le transazioni ed altre obbligazioni dei Comuni, dovessero aver luogo dopo un voto decurionale, un provvedimento di *espedienza* del Consiglio d' Intendenza, e l' assentimento del Re, che autorizzava la vendita o la censuazione, cui però non si potea devenire definitivamente, se non con l' esperimento dell' asta pubblica.

108. Ma che si fece per le Provincie?

Durante il Medio-Evo non mancarono le Provincie, ovunque si venne costituendo una forma di Stato; ma sempre a tipo Romano, e sotto il comando di un'autorità Sovrana, che ora dicevasi *Giustiziere*, ora *Preside*, (autorità politica, giu-

(1) **Chaudè**, *ivi, pag. 271 e 272.*

diziaria e militare, che avea la missione di tenere uniti i Comuni alla suprema potestà della nazione). Quindi non Consigli provinciali, non sistema elettivo, non dritti proprii della Provincia, come ente autonomo e vivente. Con la legge del 28 piovoso, anno VIII, Napoleone chiamò Prefetto il capo della Provincia, e gli diede la somma del potere governativo ed amministrativo. « Dipendente dall' autorità centrale che » lo nominava e rivocava a piacimento, egli era il vero e » solo interpetre della volontà imperiale e dei bisogni delle » popolazioni a lui sommesse Vi erano, sì, accanto a lui » dei Consigli generali, ma composti sopra una lista di no- » tabili, tra cui sceglieva il primo Console, e con attribu- » zioni quasi nulle; la località era in realtà amministrata » dal centro e dai delegati centrali (1) ».

Del Consiglio Provinciale non ebbero esempio i nostri maggiori. Le curie solenni avevano uno scopo diverso, quello cioè di punire i grandi delitti e di esporre i bisogni delle singole città; la rappresentanza del *contado* era politica, piuttosto che civile e meramente amministrativa; tale fu quella delle antiche leghe d' Italia, finchè non si vennero disfacendo con la romanizzazione della penisola. Con la costituzione dell' Impero Romano le Nazioni furono ridotte a Provincie; e i loro *Sinedrii*, o assemblee, rimasero manifestazioni d' interessi nazionali separati dallo Stato dominante, piuttostochè rivelazioni d' interessi locali sviluppantisi nella stessa Nazione. Rispetto allo Stato la circoscrizione provinciale occorreva soltanto, perchè potesse meglio funzionare il Supremo potere, dividendo la sua azione.

Prima la Francia ebbe l'istituto del Consiglio Provinciale; ma quando apparve nel 1787, due anni innanzi alla Rivoluzione, non sorse come rappresentanza della Provincia; bensì come un surrogato dell' azione individuale del capo

(1) **Persico**, *Principii di dritto Amministrativo, pag. 250.*

della Provincia. Fu messo accanto all' Intendente per amministrare con lui, ma quali frutti se n' ebbero? Ne fa un quadro esatto il Tocqueville nel seguente modo;

» Le Assemblee Provinciali del 1787 ebbero il dritto di
» fare esse stesse, nella più parte dei casi, ciò che prima
» l' Intendente faceva da solo; furono incaricate sotto l' au-
» torità del Governo centrale di stabilire le tasse e sorve-
» gliarne la punizione, disporre le opere pubbliche e farle
» eseguire. Sotto i loro ordini immediati erano gli agenti dei
» ponti e delle strade, dall' Ispettore al sorvegliante dei la-
» vori; prescrivevano ciò che sembrava loro conveniente, ren-
» devano conto dei servigii di codesti agenti al Ministero,
» proponevano le gratificazioni. La tutela dei Comuni fu pres-
» sochè interamente rimessa a queste Assemblee, le quali
» dovevano giudicare in prima sede della più gran parte degli
» affari contenziosi, che prima erano affidati all' Intendente....
» Ciò che finì di rovinare tutto, fu che, riducendosi l'Inten-
» dente all' impotenza, lo si lasciò non pertanto sussistere.
» Dopo avergli tolto il dritto assoluto di tutto fare, gli s'im-
» pose il dovere di sorvegliare ciò che l' Assemblea farebbe;
» come se un funzionario decaduto potesse entrare nello spi-
» rito della legislazione, che lo spogliò dei suoi poteri, e fa-
» cilitarne la pratica!

» Ciò che si era fatto per l' Intendente, si fece pel Sot-
» tointendente. Accanto a lui si pose un Assemblea Circon-
» dariale, che operava sotto la direzione dell' Assemblea Pro-
» vinciale, e secondo principii analoghi.

» Tutto ciò che si conosce degli atti delle Assamblee Pro-
» vinciali create nel 1787, e gli stessi loro processi verbali
» c' insegnano che appena nate, entrarono in una guerra
» sorda e spesso aperta con gl' Intendenti, non impiegando
» questi la esperienza superiore che avevano acquistata, se
» non ad ostacolare i movimenti delle Assemblee loro suc-

» cedute. Qui è un' Assemblea che si duole di non poter strap-
» pare, che con molta difficoltà, dalle mani dell' Intendente
» i documenti di cui ha bisogno. Altrove è l' Intendente che
» accusa i membri dell' Assemblea di voler usurpare le at-
» tribuzioni a lui affidate dagli Editti. Egli se ne appella al
» Ministro, il quale soventi non risponde affatto, o dà ri-
» sposte dubbie, perchè la materia è nuova ed oscura per
» lui, come per gli altri. Talvolta l' Assemblea delibera che
» l' Intendente non ha bene amministrato, che le strade da
» lui fatte costruire sono mal tracciate o peggio mantenute,
» e che ha fatto rovinare dei Comuni di cui era il tutore....
» In mezzo a questa recriminazione il corso dell'amministra-
» zione si rallenta spesso, e qualche volta si arresta; la vita
» pubblica è come sospesa.... Altre volte per eccesso di atti-
» vitá e di confidenza in sè stesse errano queste nuove am-
» ministrazioni; sono piene di uno zelo ingiusto e perturba-
» tore, che le spinge a voler cangiare di punto in bianco
» gli antichi metodi e correggere i più vecchi abusi. Sotto
» pretesto di essere chiamate ad esercitare la tutela delle
» città, intraprendono direttamente a gerire gli affari comu-
» nali; in una parola, esse riescono a tutto confondere, vo-
» lendo tutto migliorare » (1). Questo quadro rilevato dallo
studio degli antichi archivii Provinciali è tanto vero, che noi
lo vediamo ripetere tuttodì. E sebbene si fosse nel secolo XIX
migliorata l' istituzione, distinguendosi il potere esecutivo dal
deliberante, e dandosi al capo della Provincia il potere di
eseguire le deliberazioni del Consiglio (la sola grande sco-
verta in materia di amministrazione pubblica, che sia pro-
pria del nostro secolo, disse boriosamente il Tocqueville (2)),
non pare gran fatto migliorata la condizione delle Provincie.

---

(1) Tocqueville, *L'ancien regime et la rivolution, pag. 321 e seg.*
(2) Tocqueville. *ivi, pag. 320.*

È pur oggi si vorrebbe tornare al concetto di una tutela dei Comuni, da commettersi al Consiglio Provinciale! (1).

Ma dunque le lezioni della storia rimarranno sempre lettera morta?

A noi sembra, che anche non essendovi Consigli Provinciali e Distrettuali di elezione governativa, ma scelti dal popolo, i danni altra volta lamentati non si possano evitare, siccome è fatto palese dalle seguenti osservazioni:

a) L'opposizione tra il Consiglio ed il Prefetto non si è rimossa, poichè questi può richiamarsi al Consiglio di Stato, e non eseguire le deliberazioni; mentre, come capo della Deputazione Provinciale, deve pur riceversi una parte di quelle censure, che il Consiglio può fare agli atti della Deputazione medesima. Di qui si vede che l'autorità del Prefetto è scossa, e dipendente in certa maniera dai rappresentanti della Provincia, a cui spesso è costretto essere deferente, anche nelle cose locali.

b) Altra contradizione è nel fatto, che i Sindaci dei Comuni sogliono essere anche Consiglieri Provinciali; e però mentre in una qualità dipendono dal Prefetto, in un'altra lo possono sindacare. Quindi transazioni continue, che pesano sulla coscienza dell'uno e degli altri.

c) Benchè il Consiglio sia costituito sopra basi elettive, ogni Collegio sceglie il suo rappresentante che non si sente legato agli interessi del resto della Provincia. Ognuno pensa ai suoi elettori e vuol dotare il proprio mandamento di un ricco sviluppo di opere pubbliche; ma se si vede contrastato dagli altri, piega pure a transazioni dannose.

In conseguenza, dovendosi ritenere questa novella istituzione, che rende viva l'immagine della Provincia, sarebbe necessario modificarla, sceverandola da ogni elemento go-

---

(1) *Progetto* **Depretis**. Ne tenemmo proposito nel Cap. V.

vernativo. Che la Provincia sia un ente organico è fuori dubbio, poichè i dialetti, le costumanze, le divisioni naturali per monti e per fiumi, ne fanno una espressione, non che geografica, ma anche etnografica. Ammesso questo fatto, non può negarlesi una rappresentanza autonoma e locale, cui spetti il provvedere alle strade, che mettono in comunicazione i piccoli centri della provincia, agli ospedali, ai ricoveri di mendicità ad altri stabilimenti Provinciali, e a tutti gli interessi che riguardano la vita della Provincia. Ma questa non è un corpo politico, siccome la Nazione; avvicinasi piuttosto all' indole dei Comuni, e però la costituzione rappresentativa della Provincia dovrebb' essere modellata su quella dei Municipii. Laonde non ingerenza governativa, non sincretismo di azione del Prefetto e dell' Assemblea, non elezione per Mandamenti ma per Comuni, e con unico collegio provinciale, affinchè non succedano tutte quelle transazioni e deferenze vergognose di che si è parlato.

Abbiamo ripetuto più volte che in Italia vi furono Provincie, ma non Consigli Provinciali, come organi di loro rappresentanza. Ciò nondimeno, quali ammaestramenti non si possono ritrarre, persino dagli errori della nostra terra che fu sempre classica pel diritto? Le Assemblee Provinciali organizzate da' Romani, le curie solenni di Federico II, le rappresentanze dei contadi delle Repubbliche del Medio-Evo, le leghe Lombarde e le Toscane, ebbero certamente scopi diversi da quelli che si propone l'amministrazione provinciale, ma furono ordinate assai meglio, che i Consigli Provinciali a tipo Francese o Belga. Oggi in Italia si fanno l' elezioni per mandamenti; allora per Comuni. Non sarebbe preferibile questo secondo sistema? E se ciascun Consigliere rappresenta la Provincia, e non i proprii elettori, non sarebbe lodevole partito stabilire il collegio provinciale? Non ne verrebbe meglio protetta la vita organica di quell' ente che dicesi

Provincia, e che non è un materiale aggregato di Comuni e di Mandamenti?

109. Premessa questa escursione sulla storia delle leggi francesi, che tanto influirono sul nuovo dritto italiano, vediamo che cosa avvenne qui dopo la restaurazione.

L' opera dei legislatori francesi dev' essere guardata da due punti di vista, il politico, e l' amministrativo. Spesso si confondono insieme questi due rami dell' attività dei popoli e dei governi; e pure muovono da principii diversi, tendono a soddisfare bisogni differenti, variano nella durata e negli atti. La parte politica della rivoluzione francese non lasciò stabili tracce, ovunque se n' estesero gli effetti, e nemmanco nella stessa Francia, ma disparve con le nuove forme governative; la parte amministrativa però non fu così mutabile, anzi (maraviglioso a dirsi) anche i Sovrani assoluti cui il ricordo della rivoluzione faceva l' effetto della befana, accettarono quei principii, che si riferivano al governo amministrativo dei Comuni. La preponderanza politica del popolo francese finì subito in Europa: ma le conquiste pacifiche nel campo delle leggi civili ed ammministrative vennero via via consolidandosi. Or perchè questo? Nell' aere sereno dei rapporti civili e comunali non penetra il battagliare delle parti politiche; codeste libertà, se da un lato si svolgono largamente per entro alle manifestazioni della volontà generale che democratizza la vita, dall' altro lato rinvengono il loro sviluppo razionale ed ordinato nella seria e gagliarda costituzione dello Stato. Quindi non fu più possibile l' individualismo parlamentare delle università, e si volle in tutta Italia ove risorgevano tanti piccoli Stati, l' ordinata rappresentanza dei Comuni.

Se non che, mentre per il passato i consiglieri presso noi erano eletti dal popolo, rimase inalterata la nuova costituzione portata dai Francesi, di dover essere scelti dall'au-

torità governativa. Esempio gravissimo ed ultimo del principio che, alterata la costituzione dello Stato, nessun riguardo si ha più alla volontà del popolo, sì negli ordini politici, come negli amministrativi. E sebbene i nuovi Stati italiani avessero pensato, dopo la restaurazione, di ricomporre in certa maniera le antiche tradizioni, pure mentirono a sè stessi, poichè nei nuovi atti legislativi rimase saldo il sistema dell'accentramente, sul quale i governi assoluti tanto volentieri si adagiano.

Facciamo una breve rassegna delle prove che mettono in sodo questa verità:

a) Il primo atto che compì il Piemonte fu la pubblicazione del celebre editto del 21 maggio 1814, col quale si cancellarono tutti gli atti della dominazione francese, e si prescrisse che « non avuto riguardo a qualunque altra legge, » si osservassero da quella data le leggi e le costituzioni del » 1770, e le altre provvidenze emanate sino all' epoca del 23 » giugno 1800 » (1). Ma la libera partecipazione dei cittadini nel comporre le rappresontanze comunali fu scarsa, poichè l' editto del 7 aprile 1770 era informato alle leggi romane del tempo dell' Impero (2), e non si ebbe un migliore e più largo ordinamento delle istituzioni comunali prima del 27 novembre 1847 (3).

b) Già Pietro Leopoldo aveva in Toscana con la legge del 23 maggio 1774 « conceduta a tutte le Comunità del con» tado fiorentino la facoltà di governare le loro aziende per » mezzo dei loro rispettivi magistrati e ministri, senza quella » stretta dipendenza, che avevano avuta fino allora dalla » Camera delle Comunità di Firenze (4) ». Ma i Francesi, e

---

(1) **Sclopis**, *Storia della legislazione italiana, Vol. 3., parte 1., Lib. 2., Cap. 1.*
(2) **Béchard**, *Luogo citato, num. 28.*
(3) **Sclopis**. *ivi, ivi, Cap. 3.*
(4) **Sclopis**, *ivi, ivi, Lib. 3., Cap. 2.*

poi Ferdinando III. dispersero i benefici effetti di quella legge. Anzi mentre lo stesso Ferdinando III. con la legge del 15 ottobre 1814 aveva dichiarato di voler tenere fermi i regolamenti comunali Leopoldini, indi a due anni, per timore che i popoli abusassero di quelle libertà, dispose che i rappresentanti del Comune si dovessero scegliere soltanto fra i grossi proprietarii, che i loro nomi s' imborsassero, procedendosi poi all'estrazione a sorte, per un numero doppio di quelli che dovevano effettivamente assumere la rappresentanza, e che fra i sorteggiati dovesse scegliere e nominare il Governo. La elezione del Gonfaloniere fu riservata al Principe (1). Come si vede, la volontà popolare fu soppressa del tutto, e con quest'ordinamento si giunse al 1849, quando fu emanata una legge speciale, contenente disposizioni più libere pei Comuni, e basata sul principio della elezione; ma, restaurato il governo assoluto, nel 1850 si tornò alla imborsazione, secondo le regole della legge 16 settembre 1816.

c) I Comuni del regno Lombardo-Veneto, che prima dell'invasione francese aveano goduto le più larghe franchigie (2), furono con la Sovrana Patente del 12 febbraio 1816 divisi in tre classi; alla 1. appartenevano quelle città che si dicevano *regie o municipali*, ed avevano una *Congregazione municipale;* alla 2. quelle che stavano sotto il governo di un *Consiglio Comunale ;* alla 3. le più piccole, ed erano regolate da un *Convocato Generale* (articoli 3. 4. e 5). La nomina del capo dell'amministrazione apparteneva al Sovrano. Col regolamento, che fece sèguito a questa legge, si disposero le norme della costituzione del *convocato di tutti i possessori*, a base democratica, siccome ora si legge nel progetto Nicotera, che tolse da questo regolamento il disegno e la parola, non punto italiana. La nomina dei Consiglieri era affidata

(1) **Poggi**, *Cenni storici delle leggi sull' agricoltura Vol. 2. n. 419 e 420.*
(2) **Béchard**, *ivi.* **Gabriele Rosa**, *ivi p. 342.*

alla Regia Delegazione. Le vendite dei beni comunali dovevano essere approvate dall' autorità superiore.

d) Pio VII., consigliato dal Cardinale Consalvo, che aveva spiriti men retrivi del suo governo, pubblicò il *motu-proprio* del 6 Luglio 1816 nel quale, fra diverse altre disposizioni, si leggeva all' articolo 155, che i Consiglieri Comunali dovessero scegliersi tra i possidenti, gli uomini di lettere, i negozianti e i capi d' arte. Successe a lui Leone XII. con idee più retrive, e dispose con altro *motu-proprio* del 5 Ottobre 1824, che si dovessero scegliere da due classi soltanto e in numero uguale, ciòè metà di parte nobile, e metà di parte borghese, rendendosi ereditaria la qualità di Consigliere. Gregorio XVI. infine addì 5 Luglio 1831, pur tornando al concetto di doversi eleggere tra le classi dei possidenti, degli uomini di lettere, dei negozianti e dei capi d' arte, dispose che la prima volta dovessero nominarsi dai Delegati o Capi di Provincia, e poi dai Consigli medesimi a maggioranza di voti, ma con l' approvazione del Delegato (1). Fu lodevole il concetto della rappresentanza delle classi, ma nessuna garentia ebbero queste, perchè la elezione veniva fatta od approvata dall' autorità governativa.

Fino a tutto il secolo XVIII il governo del Papa non avea pensato privare i suoi popoli delle libertà municipali (2), ma poi non gli spiacque il nuovo sistema. Lo abbiamo detto: i governi falsi ed assoluti ritennero dalla rivoluzione francese ciò che carezzava le mire autocratiche del Sovrano, e spegneva qualsivoglia principio d' iniziativa popolare. Anche per lo Stato Pontificio sparirono i lieti giorni tanto lodati dal Ranke (3), e, quel che fu peggio, non si vide mai

---

(1) **Sclopis**, *ivi, Vol. 3, parte 2. Lib. 4. Cap. 1 e 2.*

(2) **Bèchard**, *luogo citato, num. 28.*

(3) Questo scrittore non può nascondere un sentimento di viva compiacenza, narrando che i Priori di Viterbo, seduti sui loro seggi di pietra innanzi alla porta della Casa

secolarizzare, chè continuarono i preti a governarlo. Anzi, pregato il Papa da diversi governi di Europa, e persino dall'Austria, di ordinare i Municipii e le Provincie sopra le basi più logiche del Laicato, si rifiutò (1). Con l'editto del 24 novembre 1850 mise in ogni Comune il Consiglio e la Magistratura Municipale, ma sí l'uno che l'altra, da eleggersi nella stessa maniera che per il passato. Le Provincie si dissero *Delegazioni* ed ebbero i loro Consigli Provinciali, ma la elezione continuò ad essere affidata al Governo (titolo 3 dell'editto 5 Luglio 1831).

e) Finalmente il Reame di Napoli perdè più che tutti gli altri Stati. La legge 12 dicembre 1816 stabilì, che ogni Comune dovesse avere una lista di eleggibili ai Consigli Comunali (che ripigliarono il nome di Decurionati), ai Distrettuali ed ai Provinciali. Su queste liste, approvate dall'Intendenza della Provincia, il Sovrano faceva la scelta dei Decurioni e dei rappresentanti, così del Distretto, come della Provincia (art. 99 e seg. della legge). Gli ordinamenti della *lex Iulia municipalis,* della legislazione Aragonese, e del *piano* di Amministrazione civica di Ferdinando IV non furono più ricordati, nè si potea ricordarli, quando il governo era caduto nel più vituperevole assolutismo. Il Borbone si adoperò a distruggere qualsivoglia desiderio di libertà, e non ne rimase nel popolo che un vano desiderio, il quale nel 1860 divenne realtà, e recò seco la nuova legge comunale e provinciale, sul cui esame non crediamo indugiarci, avendolo fatto nel corso di questi studii, per via di riscontri storici.

---

del Comune, ricevevano il giuramento dal Podestà che loro veniva mandato dal Papa o dal suo rappresentante. E cresce codesta sua compiacenza nel ricordare che la città di Fano, quando nel 1463 si sottomise alla Sede Romana, fece innanzi i suoi patti, consistenti in diversi privilegii, fra cui la riserva dell'indipendenza amministrativa, e del dritto di eleggersi il Podestà, senza bisogno neppure di ulteriore conferma. (Rancke, *Istoria del Papato nei secoli XV e XVI. Vol. 2, pag. 8 e 9*).

(1) Settembrini, *Ricordanze della mia vita, pag. 219 e 220.*

CONCLUSIONE

Giunti al termine del faticoso cammino, possiamo raccogliere, come in un quadro, il movimento generale della vita pubblica in Italia, e più specialmente nel mezzogiorno.

Le antichissime città della Penisola ebbero ordini rappresentativi imperfetti, pigliando parte ai più gravi negozii direttamente la popolazione.

Romanizzata l' Italia, e costituito formidabile lo Stato di Roma, le città divennero Municipii, e nessun altro Comizio fu possibile, che quello diretto all' elezione dei magistrati Municipali, i quali alla loro volta nominavano i Decurioni.

Decaduto lo Stato per debolezza e tirannia degli Imperatori, gli ordinamenti Municipali si sciolsero. Ma la vita del Comune giacque del tutto, quando per la venuta dei Barbari, non vi fu più Stato, ma dominio turpe dei popoli, salva qualche città in cui rimase una pallida reminiscenza dello splendore degli antichi ordini.

Nell' alta e nella media Italia risorsero le città, e si ordinarono subito a repubbliche, con potestà politica e legislativa. Erano certamente in una sfera poco naturale e propria; quindi doveano cadere, e caddero lacerate dalle parti politiche. Nelle provincie meridionali al contrario vi fu sempre una potestà superiore che le tenne a freno, e in certi tempi pervenne a dar loro una forma naturalissima di governo economico.

Dal 1000 alla metà del 1100 non vi fu stabilità di ordini, ma eccidii, tirannie, atti di predoni e peggio. Quindi era im possibile la formazione dei Comuni. Dopo che Ruggiero fondò il Regno, e Federico II. lo consolidò, si ebbe una Monarchia potente e temuta, ma non il concetto razionale dello Stato. Il quale prescinde al certo dalle forme, repubblicane o mo-

narchiche, ma deve fondarsi in una ragionevole rappresentanza delle popolazioni. E là dove la forza tiene il luogo del dritto, e il capo dello Stato rappresenta il suo interesse personale, più che gl' interessi giusti dei sudditi, riesce vana ogni rappresentanza; il capriccio delle autorità s' impone sopra tutti; i Comuni non hanno facoltà di eleggersi i proprii ufficiali; sono minacciati di pena se l' osano.

Venne la volta di Carlo I di Angiò, e costui, intento a spogliare le popolazioni, sostituì l' interesse pecuniario e politico al sentimento della giustizia. Ricco di accorgimenti, si studiò di torre danaro da ogni sorgente di ricchezza Nazionale, e fin dove mancava qualunque possibilità di produzione. I popoli erano oppressi; non pertanto occorreva dar loro un compenso, e questo consistè in una larva di libertà, dandosi ai cittadini la balìa di scegliersi i proprii magistrati ed amministratori; ma quelli dovevano essere confermati dalla Regia Corte, di questi si ebbe poca o niuna cura. Si vollero accertare i limiti delle proprietà dei Comuni, dei privati e del Fisco, e si procedè alla inquisizione dei Feudi. Sembrava che ciò tornasse a somma garentia dei dritti delle Università; ma vi si nascondeva entro un profondo disegno di cupidigia, poichè accertandosi *la consistenza dei feudi*, si rendevano più stabili e sicuri i dritti che vantava sopra essi il Sovrano. Sempre versuzie ed uncini; sempre movimenti agitati di *cagne magre ed insidiose*; non mai serena determinazione di costituirsi stabilmente il patrimonio e la rappresentanza dei Comuni.

Dal 1265 al 1283 si usarono queste arti. Carlo II però, che dopo quest' epoca cominciò ad occuparsi delle cose del Regno, quando come Vicario e quando come Sovrano, alleviò un tantino le oppressioni dei popoli, e mutò in meglio il sistema tributario.

Nell' anno 1309 Roberto successe al padre; di lui la sto-

ria narra intendimenti buoni e generosi, come della nipote Giovanna I, succedutagli nel Regno il 1343. Ladislao e Giovanna II ruppero oscenamente la serietà dello Stato, e benchè non avessero di tempo in tempo trasandato di pubblicare alcune leggi protettrici della libertà dei Comuni, tutta volta non intesero migliorarne le condizioni generali. Il feudo per un verso, la traviata costituzione dello Stato per un'altro, non permettevano la buona formazione degli ordinamenti municipali. Vi furono, come per lo passato, privilegii e prerogative; ma la generalità rimase qual' era.

Ferdinando d'Aragona ebbe fra tutti il più sicuro e ragionevole sentimento della forza di Stato, e dopo averla affermata contro i Baroni, ordinò il Comune, rendendosi protettore delle meglio desiderate riforme. Poca durata però ebbero codeste riforme, e furono travolte nella rovina di tante altre per la povera Italia, divenuta il gioco delle Potenze straniere, e trattata come terra di conquista, a discrezione di Vice Re cupidi e malvagi.

Se il governo riparatore del Tanucci avesse avuta più lunga durata, e la rivoluzione francese non avesse precipitati gli avvenimenti, il Comune sarebbe risorto un'altra volta col risorgimento dello Stato.

Ma non risorse con la venuta de' Francesi, i quali ci fecero il bel dono dell' accentramento amministrativo. L' astratta volontà della Nazione, assorbente in sè tutti gli ordini della vita, fu tirannia di molti; il Principato Sanfedista ed Autocratico della restaurazione fu tirannia di pochi. Ambe le tirannie distrussero l' autonomia del Municipio.

Ricostituito infine lo Stato a base elettiva, ed unificata l' Italia, il Comune tornò subito autonomo, e padrone de' suoi destini.

Premesso ciò:

La logica della storia impone alcune deduzioni intime,

alle quali non è lecito sfuggire. Se ho ben raccolto il movimento dello spirito nazionale italiano, è forza conchiudere che il popolo nostro aborrisce l' individualismo dei *Parlamenti* e dei *Convocati* del *Comune*, ma vuole una forma ordinata di rappresentanza sopra base elettiva; quest' ordinamento ha avuto ogni volta che non è mancato il concetto di Stato, o non lo si è visto travagliato da' vizii della debolezza e della tirannide. È forza conchiudere altresì, che si apprende meglio la risoluzione dei problemi amministrativi, tesoreggiandosi la ricca esperienza dei nostri maggiori, anzichè quella assai più recente degli altri popoli. Onde se si spogliassero le antiche istituzioni di tuttociò che definitivamente è rimasto una memoria, e si ponessero in armonia coi portati della progredita civiltà, si avrebbe certamente un sistema di legislazione schiettamente italiana, e di gran lunga superiore all' elaborazioni straniere. Come si progredisce davvero, e molto si apprende, con la conversazione di un vecchio che non è brontolone, ma osservatore accorto dei nuovi tempi, che non è cieco lodatore dei primi costumi, ma si sente penetrato da' nuovi, che modera i trascorrimenti della gioventù col tesoro della esperienza del suo bianco crine, così il popolo italiano, ringiovanito dalla insurrezione del 1860, progredirà davvero, se vorrà pigliare dimestichezza e dolce consuetudine di conversazione con gli antichi scrittori, modificandone le idee in quella parte soltanto in cui le vince la civiltà moderna. Il lavoro è arduo; ma non può negarsi che è bello, è dignitoso, è istruttivo. Noi presentiamo qui, a mò di saggio, alcune deduzioni storiche, le quali potrebbero valere di esempio, come si possano superare i limiti del tempo, pur rimanendosi nella storia viva, e ritemprandosi la coscienza nazionale al contatto dell' antica sapienza. Ad alcuni piacerà forse questo saggio, ad altri spiacerà sentirsi divelti dall' amore alle cose straniere; a nessuno però, se sarà

di buona fede e se vorrà cercarne la *motivazione* nel corso dell' opera, saprà di stantio e di sonno stanco che oggi vorrebbesi romper per la prima volta.

I.

La carica di Consigliere è triennale. In ogni triennio si convocano i Comizii generali, ed i Consiglieri uscenti sono sempre rieleggibili, quando non osti un sopravvenuto motivo d' incapacità (1).

II.

In ogni Comune vi saranno cinque classi, cioè dei proprietarii, degli esercenti professione, dei negozianti, degli artigiani, e dei contadini (2).

III.

Ogni cittadino, pervenuto agli anni 21, è tenuto di farsi iscrivere in una classe, nel Comune ove domicilia o possiede beni, allo scopo di assicurarsi nella stessa il dritto elettorale. In mancanza di domanda lo farà la Giunta di ufficio.

IV.

La Giunta rivede annualmente le liste degl' iscritti, aggiunge i mancanti, ed esclude quelli che si fossero indebitamente iscritti in una classe, ponendoli nell' altra.

Contro la deliberazione della Giunta è ammesso il reclamo al tribunale circondariale, con dritto di appellazione alla Corte di Appello.

V.

Le donne, i direttori degli Stabilimenti pubblici, e delle Società commerciali legalmente costituite, i tutori e i cura-

(1) *Leggi Giulie, e Piano di Amministrazione civica di Ferdinando IV.*
(2) *Leggi Giulie e Leggi Aragonesi — Piano ec.*

tori saranno egualmente iscritti secondo il loro interesse di classe (1).

VI.

La prima autorità giudiziaria del Comune compilerà venti giorni prima della votazione la lista dei candidati eleggibili, e senza limitazione di numero, sulle dichiarazioni dei concorrenti o sulle indicazioni altrui. Su questi nomi soltanto avrà luogo la votazione, e potranno aggiungervisi in seguito dalla stessa autorità altri nomi, fino a 24 ore prima dei Comizii (2).

VII.

Il numero dei Consiglieri Comunali è determinato da quello della popolazione, ed è diviso egualmente per le diverse classi esistenti nel Comune, in modo che gl' iscritti in una classe non possono votare che pel numero loro assegnato (3).

VIII.

Nel giorno dei Comizii ciascuna classe costituirà una sezione del corpo elettorale, e voterà separatamente per la scelta dei Consiglieri a lei attribuiti, eleggendoli fra coloro che sono segnati nella lista dei candidati, ancorchè fossero di una diversa classe (4).

IX.

La votazione seguirà separatamente, e, sempre sotto la presidenza della prima autorità giudiziaria del Comune (5).

Contro le operazioni elettorali è dato reclamare al tri-

---

(1) *Leggi Giulie.*
(2) *Leggi Giulie.*
(3) *Leggi Giulie.*
(4) *Leggi Giulie. Leggi Aragonesi.*
(5) *Leggi Giulie. Leggi Aragonesi.*

bunale civile, che, udito il P. M. e le parti senza, necessità del ministero di procuratore, statuisce in merito, salva appellazione alla Corte di appello (1).

X.

Risultando parità di voti fra più eletti, s'inviterà nuovamente la classe a votare, e se in seguito al ballottaggio risulterà novellamente la parità, sarà preferito il maritato o vedovo con figli, e fra costoro chi ne ha di più. In parità di condizioni l'anziano, ed in ultimo la preferenza sarà determinata dalla sorte (2).

XI.

Qualora un Consigliere risultasse eletto da due o più classi, quella che gli avrà dato un minor numero di voti, sarà riconvocata per la scelta di un altro Consigliere.

XII.

Non possono essere contemporaneamente Consiglieri i parenti e gli affini sino al 3 grado inclusivamente (3).

XIII.

Avvenendo la morte, o la decadenza, o la dimissione di un Consigliere, si convocheranno subito i Comizii di quella classe da cui fu eletto, per la nomina del successore (4).

XIV.

Il Consigliere, che, senza giusto motivo, manchi di presentarsi alle sedute del Consiglio, o se ne allontani prima di sciogliersi la tornata, è punito con la multa di L. 10 (5).

---

(1) *V. sopra p. 329.*
(2) *Leggi Giulie.*
(3) *Leggi Giulie.*
(4) *Leggi Aragonesi.*
(5) *Leggi Aragonesi.*

XV.

Le deliberazioni dei Consigli Comunali e delle Giunte saranno a cura dei Sindaci trasmesse al Pretore del Mandamento negli otto giorni dalla loro data. Si farà costare della loro trasmissione, mediante ricevuta che dal Pretore sarà inviata all' Amministrazione Comunale (1).

XVI.

Quando si tratti di oggetti per i quali la legge non abbia espressamente dichiarata la necessità dell'approvazione, il Pretore esamina se la deliberazione è regolare nella forma, e se non è contraria alla legge. Riconoscendo uno di questi vizii, potrà sospenderne l' esecuzione con decreto motivato, il quale si dovrà incontanente notificare all' Amministrazione Comunale, mandandosene copia al Procuratore del Re presso il Tribunale civile (2).

XVII.

Il Tribunale Civile, in Camera di Consiglio, sulla richiesta del Procuratore del Re, decide intorno alla nullità o validità della deliberazione.

Contro la deliberazione del Tribunale è dato al Comune ricorrere alla Corte di Appello.

XVIII.

Il Sindaco è il capo dell' amministrazione, e non può avere funzioni governative. Sarà nominato dal Consiglio Comunale per tre anni. Il Consiglio soltanto potrà rimuoverlo (3).

---

(1) *Leggi Aragonesi.*

(2) *Leggi Aragonesi.*

(3) *Leggi di Federico II. Statuti de' Comuni dell' alta e media Italia.*

XIX.

Nessun contratto può farsi nell'interesse di un Comune per alienazioni e prestiti, senza l'approvazione del Tribunale, da rendersi in Camera di Consiglio, ed in sèguito a requisitoria del P. M. É ammesso il reclamo alla Corte di Appello. La nullità dell'atto è assoluta e non ammette rinunzia o prescrizione, dovendosi reputare inesistente, più che semplicemente annullabile (1).

XX.

Sono approvati dal Tribunale Civile, salvo ricorso alla Corte di Appello, i Regolamenti municipali votati dal Consiglio, in quanto non sieno contrarii alla legge ed ai Regolamenti generali (2).

XXI.

Sulla richiesta dei Consigli Comunali, ove la popolazione non superi i 4000 abitanti, potrà il governo del Re disporre con Decreto la riunione di più Comuni, costituendoli in istato di frazioni verso un Comune maggiore. Questa disposizione potrà aver luogo di ufficio per le terre inferiori a 1500 abitanti (3).

XXII.

Sempre che l'Amministrazione di un Comune presenti un indirizzo difettoso in qualche ramo del pubblico servizio, il Prefetto spedirà Commissarii speciali per il riordinamento del servizio, a spese di coloro che vi hanno dato causa (4).

---

(1) *Costituzione di Leone. Art 301 della L. Napolitana del 1816.*

(2) *Leggi di Federico II.*

(3) *Leggi Giulie.*

(4) *Leggi Giulie.*

XXIII.

I Consiglieri Provinciali sono nominati dagli elettori di ciascun Comune, e rappresentano la intera Provincia (1).

XXIV.

L'elezione si fa con le stesse forme e nella medesima occasione dell' elezioni comunali sopra una lista di candidati, pubblicata dalla prima Autorità Giudiziaria della Provincia.

FINE

---

(1) V. capitoli V, VII, IX e XIV di quest' opera.

APPENDICE

GIURISPRUDENZA PRATICA ANTICA.

SOMMARIO

1. La giureprudenza rispetto alle istituzioni comunali. 2. La giureprudenza rispetto ai contratti dei Comuni, dall'epoca del risorgimento degli studii fino a tutto il secolo XVIII: dottrina dei glossatori. 3. Necessità di studiare le opinioni degli scrittori, in relazione ai documenti: proposta delle materie.

1. Poichè lo studio delle antiche istituzioni dev'essere fatto, non pure nell'intendimento di giovare ai progressi della Legislazione, ma anche per servire ai bisogni della pratica del foro, abbiamo stimato utile indagare qual parte abbia assunta la coltura giuridica, dal secolo XI a tutto il XVIII, nel regolare i rapporti giuridici comunali. Accade spesso nel foro, ed anche nella esposizione delle fonti storiche, di doversi discutere documenti antichi. È bene perciò raccogliere la dottrina degli scrittori, ed interpetrarla con la scorta dei documenti.

In quanto alle istituzioni, la giurisprudenza, che, senza dubbio è organo autorevole di dritto, non recò alcun miglioramento alle sorti dei popoli, perchè la scienza non produce frutti ov'è contrastata dalle ragioni politiche. I glossatori ricordarono e chiosarono la costituzione di Leone, avvicinandola, per quanto era possibile, alle nuove condizioni della civiltà; i Dottori diedero spesso nel vizio dello scolasticismo; i prammatici e i Tribunali si chiusero nella parola della Legge, e non avvenne mai, o quasi mai, che avessero manifestato un desiderio contrario, o fatta la critica di qualche disposizione, come avversa allo spirito del popolo.

2. In quanto però ai contratti di prestito, di censo, di vendita e simili, v'ebbe moto operoso e solenne d'intelletti.

Dacchè risorsero gli studii di dritto Romano, la dottrina studiosamente professata fu questa;

Gli atti eccedenti la semplice amministrazione abbisognano di tre requisiti essenziali;

a) Intervento di tutta o di due terze parti della cittadinanza, quando speciali Statuti non avessero data piena facoltà al Consiglio di contrattare, esso solo, validamente pel Popolo.

b) Assenso del Sovrano nella Capitale; del Preside o del Vicario o di un Giustiziere nelle altre Città.

c) Indubitata utilità della convenzione.

Questa fu la dottrina più certa e costante ovunque ebbe culto il Diritto. Fra i Dottori di tutta Europa si determinò una corrente comune d'idee, perchè la giureprudenza toglieva le mosse dal dritto Romano; e si sviluppava in mezzo a condizioni storiche pressochè simili da per tutto. Ma in Italia fu meglio ridotta a sistema, e forse più particolarmente nel Napoletano. E ciò non solo, a far tempo dalla pubblicazione delle celebri prammatiche, che abbiamo riportate nel periodo Vice Reale, ma anche prima, e fin dai tempi dei glossatori, siccome dimostreremo con l'autorità dei più reputati scrittori.

Onde il De Luca, ritenendo pure quei tre requisiti, come indispensabili alla validità dei contratti comunali, si propose la questione, se le prammatiche fossero state innovative o semplicemente esplicative dello stato di dritto anteriore. Dopo aver riportata la opinione di alcuni scrittori, che sostenevano doversi ritenere innovative, osservò che altri pensavano diversamente, riferendosi alla L. 3. Cod. *De vendendis rebus civitatum;* ed uniformandosi a questa seconda opinione, che è pur la vera storicamente, conchiuse: *Sequitur ut lex nova, utpote edita pro declaratione legis antiquae, habeat oculos retro, atque trahatur etiam ad praeterita* (1).

(1) **De Luca**, *De Alienationibus, disc. 23. N. 10 e 24* — Idem *Disc. 25 N. 3, 4, e 6.*

Di codesta opinione non sapremmo dubitare, e forse il lettore verrà pure nell'ordine delle nostre idee, quando si farà a consultare la grave autorità dei glossatori, che, come ognun sa, non si limitarono ad insegnare il puro dritto romano, ma lo applicarono alle mutate condizioni dei tempi, talchè nelle loro opere tu trovi un dritto romano trasformato nelle applicazioni.

Difatti Azone professò chiaramente che per la validità dei contratti occorreva l'utilità dell'impiego del danaro mutuato o ritratto dalla vendita, la convocazione di tutt'i cittadini, e l'assentimento del Preside della provincia (1).

Nè altra fu la dottrina di Bartolo da Sasso Ferrato, che, dopo aver esposta la pura legislazione Romana (2), volse subito uno sguardo ai suoi tempi, nei quali era mutata radicalmente la costituzione politica della penisola. Vi erano molte Città non sottoposte ai Magistrati eletti dal Sovrano, e per queste egli reputò necessario l'assentimento dei cittadini, ovvero della legale rappresentanza, ma non quella del Preside, e recò l'esempio della città di Perugia (3).

(1) *Item si aliqua Universitas mutuum accepit, non tenebitur, nisi pecunia fuerit in ejus utilitatem conversa (Summa in XI Librum Codicis, fol. 984).* E più giù: *Videamus ergo quae res civitatum, qualiter, et quo ordine vendi debeant. Equidem res mobiles Civitatum, et maxime quae servandO servari non possunt, primo possunt, imo tenentur civitatum administratores ante distrahere, ut diximus titulo superiori. Immobilia vero, vel quae inter immobilia computantur (ut annonas civiles, mancipia undecumque ad civitates devoluta), siquidem ad urbem regiam pertineant, non aliter vendere poterunt, nisi principalis vero coram Praesidibus, praesentibus omnibus civitatum habitatoribus, vel parte plurima (Idem, ivi, fol. 987).* Ed appresso: *Si Civitas vendat domum vel annonas civiles, et quaelibet aedificia vel mancipia, liceat ei pro suo comodo venditionem inire...... convenire autem debent aut interesse omnes curiales, vel pars major eorum, item et honoratorum et possessorum Civitatis.... et sic decreti recitatione interveniente in provinciali judicio, emptor sit securus* (**Azone**, *ivi, fol. 991).*

(2) *Immobilia Civitatis et mobilia, quae servando servari non possunt, pro utilitatibus civitatis permittuntur alienari auctoritate Principis in utraque Roma, in aliis urbibus auctoritate Praesidis et consensu cujuslibet possessoris* (**Bartolo**, *super tribus libris Codicis — De administratione reipubblicae, fol. 29).*

(3) *In civitatibus quae non recognoscunt superiorem, ut est Civitas Perusina, et sic populus est liber, venditio rerum immobilium possit fieri auctoritate ejus consilii apud quod est omnis potestas. Illud enim vicem Imperatoris gerit in Civitate illa —* (**Bartolo**, *ivi).*

Luca di Penne espose la costituzione di Leone come dritto vivente; tenne necessaria la presenza di tutti, o di massima parte dei cittadini; credè indispensabile il giuramento sull'utilità della vendita; disse imprescindibile l'interposizione del decreto (1). Era forse un decreto Sovrano che richiedevasi? No, la costituzione di Leone additava il Preside; e Luca Di Penne non potea parlare che del decreto del Magistrato. Ma accanto alla regola veniva subito l'eccezione per le Città, che avevano il privilegio di fare statuti, perocchè era dato loro di stabilire altre norme (2). Per quanto poi si attiene all'elemento essenziale dell'utile impiego, non bastava il giuramento delle parti costituite, ma era uopo farsene la prova dal compratore o creditore, godendo i Comuni della ragione dei pupilli (3).

Baldo, commentando la legge 3. Dig. *quod cuiusque Universitatis etc,* l'applicò alle Università dei suoi tempi, osservando non essere possibile, nè legale la loro rappresentanza, se non determinata dalla legge, o dalla loro maggioranza. Ed è notevole, che, mentre il frammento di Ulpiano, conformemente a quei tempi, stabiliva che, in mancanza della legge, si dovesse stare alla volontà manifestata dall'*ordo Decurionum*, Baldo, innazi ai cui occhi era pur presente la costituzione di Leone, reintegrò il senso del frammento con

---

(1) *Venditiones rerum Civitatum celebrandae sunt, praesentibus seu majori parte Curialium et honoratorum, et possessorum ipsius Civitatis, cujus res sunt ipsae vendendae, qui debent jurare venditionem ipsam fore utilem Civitati, et hoc acto debet interponi decretum* — Luca Di Penne, *super tribus postremis libris Codicis, Liber XI tit. 31.)*

(2) *Verum Civitas quae posset legem municipalem condere, et comunem omnium legem abrogare, posset etiam aliam formam alienationis constituere* (Luca Di Penne, ivi, ivi).

(3) *Non paresumitur, debito Civitatis soluto actori (etiam si hoc constat per apocham ipsius actoris Civitatis), exinde Civitatem locupletatam, nisi probetur..... Sic etiam non preasumitur, vendita re pupillari, et pecunia prohinde soluta tutori, exinde pupillum locupletatum, nisi per emptorem probetur* (Luca Di Penne, *ivi, ivi).*

quest'altra fonte di dritto, dichiarando necessario il voto dei cittadini, e non soltanto della Curia (1).

La dottrina di Paolo Di Castro è un tesoro, per la conoscenza delle formalità essenziali a questi contratti, poichè ne risulta la necessità della convocazione di tutti i cittadini nelle forme indicate dalle costumanze, l'intervento di due terzi degli stessi, e la riunione in un medesimo luogo e tempo, senza potersi andar raccattando i voti separatamente, affinchè si ottenesse il vantaggio della discussione. Importantissima è pure la distinzione tra i beni demaniali e patrimoniali dal lato delle solennità dei contratti che vi si riferiscono, essendo necessario in questi l'assembramento simultaneo con l'intervento di due terze parti della cittadinanza, mentre i contratti relativi ai primi riguardano interessi proprii dei cittadini, e debbono essere consentiti da tutti, *uti singuli*. E poichè non è possibile riunirli in un sol luogo, è snfficiente la manifestazione della loro volontà, anche in luoghi e tempi diversi; onde con questa dottrina vanno risoluti i più gravi dubbii, in cui si abbatte la pratica oggidì nelle Provincie meridionali, quando è chiamata a vedere, se nelle alienazioni dei demanii, e nella costituzione delle difese furono osservate le condizioni prescritte dalle celebri prammatiche *de Baronibus*, e *de Salario*; non certo innovative, ma restitutrici dell'antico dritto (2).

---

(1) *Dicitur habere mandatum ab ipsa Universitate ille qui habet mandatum a majori parte Universitatis congregatae; in qua congregatione requiruntur ad minus duae partes omnium habentium vocem* (Baldo, *Glossa alla legge nulli.)*

(2) *Nota quod in actibus Universitatis, ad hoc ut valeant, requiritur quod conveniant duae partes ad minus: adde quod non sufficeret omnes vocatos esse, nisi duae partes venirent..... item patet hic, quod requiritur, ut conveniant in uno loco; nec possent praestare consensum in diversis locis, et hoc in his quae pertinent ad plures ut universos; si autem, ut ad singulos, non requiritur quod conveniant; sed possent consentire diversis temporibus, et diversis locis, nec sufficerent duae partes, sed deberent omnes consentire. Item non sufficeret dicere in instrumento,* CONGREGATO CONSILIO GENERALI, *nisi etiam dicatur in quo duae partes, vel ultra fuerunt...... Nota etiam quod si conveniant duae partes, hoc sufficit; quod intellige dummodo omnes sint vocati per*

Senza ricordare ciò che scrissero altri sommi, poichè si andrebbe molto in lungo, basta fermare quì che il fondamento delle disposizioni regolatrici dei contratti Comunali non si deve cercare nelle prammatiche, ma nella costituzione di Leone. Ed aggiungiamo che anche nelle altre parti d'Italia i dottori s'ispirarono a quella costituzione, siccome abbiamo accennato, e risulterà giustificato a tutto rigore di evidenza con la esposizione della giurisprudenza italiana nei suoi particolari.

3. Ma nel far questo, noi stimiamo sano consiglio avvicinare la dottrina alla pratica, sulla scorta dei documenti storici, per cogliere lo spirito vero del popolo che alitava dentro quelle forme dottrinarie della vita; altrimenti le ci parrebbero morte, e non rinspondenti ai bisogni della pratica. Chi si facesse a studiare la giurisprudenza antica nelle sole opere giuridiche correrebbe il rischio di formarsi opinioni erronee, perchè allora si scriveva in condizioni note a tutti, e molte cose bastava accennarle. A noi quegli accenni non bastano; è mestieri vedere come realmente si svolgeva la pratica, e ricostruire coi documenti l'ambiente giuridico in cui quegli scrittori viveano. In tal guisa le lacune si colmano, la scienza si guarda nella vita, e si trova al certo la continuazione del carattere Italiano, amantissimo di riposare sopra alcuni concetti ragionevoli di rappresentanza amministrativa, ed abborrente dall'individualismo Greco e Germanico.

Infine ricorderemo quale fu il valore giuridico di tre monumenti rilevantissimi della storia nostra; lo stato di Tapia, quello del 1741, e l'altro abbreviato del 1783.

---

sonum campanae vel praeconis vocem, ut moris est. (**Paolo di Castro**, *Prima pars super digesto veteri, ad tit. quod cuiusque Universitatis nomine vel contra eam agatur, fol. 109. N. 7).*

§ 1.

4. Convocazione dei cittadini nel Parlamento: distinzioni fatte dagli scrittori, secondo la natura dei beni e la costituzione delle città. 5. Formole notarili: contumacia legale: delegazione del voto: documenti storici.

4. La costituzione di Leone *de vendendis rebus civitatum*, da noi largamente commentata sotto il num. 26, era il fondamento unico del dritto comunale Europeo in materia di contratti. Ma perchè altri bisogni sorsero col rinnovellarsi della vita pubblica, diverse distinzioni si vennero facendo, e svariate modifiche vi si apportarono.

Innanzi tutto, si distinsero i beni *demaniali pubblici*, da quelli che si dissero semplicemente, e si dicono ancora, *patrimoniali*. I primi si tennero da alcuni scrittori a dirittura inalienabili, e da altri alienabili sotto certe forme rigorose di dritto. Bartolomeo Cepolla pensò, che trattandosi di beni patrimoniali, *sicut sunt molendina..... et idem dicas si civitas haberet fundum vel apothecas*, possonsi liberamente vendere; ma trattandosi di cose demaniali e destinate all'uso pubblico, *sicut sunt viae publicae*, *fora*, *theatrum*, *campus Martius*, la città avente il *ius condendi leges*, deve preliminarmente riformare lo statuto, e cambiare la destinazione della cosa, perchè potesse alienarla (1). Se non aveva la facoltà di far leggi, il mutamento di destinazione non po-

---

(1) **Caepolla**, *De servitutibus trac. 2. Cap.* 3. *Num. 22 a 24.* La stessa dottrina, fu professata dal **Mantica**, *de tacitis et ambiguis obligationibus, Lib. IV, Cap. 8.* **Francesco Pecchio** discusse la medesima questione, e notò che **Luca di Penne** si era contraddetto, sostenendo in un luogo l'alienabilità dei beni demaniali, pel principio che il proprietario di una cosa può sempre alienarla, ed altrove il contrario, pel principio opposto che le cose imprescrittibili sono inalienabili. Egli però ritenne non doversi fare gran disputa su questo punto di dritto, poichè ogni cosa spettante a un Comune si potea vendere con le solennità prescritte da Leone, e che costui non distinse gli oggetti destinati all'uso pubblico da quelli che si dicono patrimoniali. (**Pecchio**, *de servitutibus, tom. 2. Cap. 8. quaestio 28, num. 13 e seguenti).*

teva aver luogo, che col permesso del Principe (1). Ma oltre ai beni che formavano il Demanio pubblico, come le strade, i teatri, e i corsi pubblici, vi erano i demanii universali pei quali fu ritenuto non essere possibile la vendita o il cambiamento di destinazione, se non col permesso del Principe ed il consenso di tutti i cittadini, senza che in questa materia avesse potuto valere la dottrina della maggioranza, ricorrendo invece la regola — *maior pars non praeiudicat minori* (2).

Poichè nelle vendite dei beni patrimoniali si teneva sufficiente il voto della maggioranza, per argomento dalla L. *19 Dig. ad municipalem*, bastava che il Notaio avesse constatata la volontà della *maior et sanior pars;* ma nelle alienazioni dei *demanii universali* su cui ogni cittadino avea un dritto singolare e proprio, non era necessaria la convocazione in pubblico parlamento di tutt' i cittadini (il che per altro sarebbe tornato impossibile), ma il Notaio riceveva separatamente la volontà di tutti, sia ricercandoli nelle proprie case, sia chiamandoli nel suo studio, l' uno dopo l' altro (3).

Altra distinzione dovea farsi secondo la condizione delle città. Alcune di esse erano fornite, per privilegio, di legali rappresentanze, con facoltà di disporre dei beni, senz' altra limitazione, che l' assentimento del Principe o di altra autorità cui questi avesse delegati i suoi poteri. Altre città non avevano ordinamento proprio distaccato dai parlamenti popolari, e non potevano alienare i loro beni patrimoniali, che con le forme prescritte dall' Imperatore Leone. Queste erano le più, e rispetto ad esse la giureprudenza fermò i seguenti dati :

(1) **Mantica**, *ivi, ivi.*

(2) Non ci soffermiamo lungamente su questa distinzione dei beni, perché formò il soggetto di più ampii studii in un altro nostro lavoro, *sui demanii comunali e su gli usi civici.* (Archivio giuridico, *Vol. 18, pag. 203 e seguenti).*

(3) V. la dottrina di **Paolo Di Castro** riportata al num. 107. Il **Montanari** scrisse così: *Non sufficit dare voces separatim, sed in communi est dandus consensus.* SECUS TAMEN EST IN ACTIBUS EXPEDIENDIS A PLURIBUS, UT SINGULIS, *quia tunc voces separatim, aliis non convocatis, possunt dari.* (**Montanari**, *Interpetrationes ad Pragmaticas Regni, fol. 18).*

a) Benchè la costituzione di Leone, fondamento comune del dritto delle Università, non dica in qual maniera dovevano riunirsi i cittadini, era necessario starsi alla consuetudine; epperò si doveva invitarli per editto, o a suono di tromba, o di campana, od anche per invito del banditore (1).

b) Dalle riunioni dovevano escludersi unicamente le donne, i pupilli, e, secondo alcuni, anche i minori di 25 anni (2).

c) Per la validità delle deliberazioni occorreva la presenza di due terze parti della cittadinanza, ed il partito andava col voto di due terze parti degl' intervenuti (3).

d) Non potea dirsi utilmente convocata l' università, se non vi era la precedente autorizzazione o licenza del Superiore, cioè del Magistrato (4).

Determinazione solita del luogo di assembramento, invito nei modi ordinarii, intervento di due terze parti dei cittadini, manifestazione uniforme del voto di due terze parti degl' intervenuti, discussione e votazione contemporanea, invito e legalizzazione della radunanza da parte del Magistrato, erano le condizioni principali di validità della deliberazione (5).

Ma era possibile riunirsi in tutt' i casi la maggioranza dei cittadini? Alcuni scrittori pensavano che il Notaio si dovesse assicurare delle persone, ed indicarle tutte, l' una dopo

---

(1) **Gevio**, *riportato dal Pecchio, ivi, ivi.* **Mantica**, *ivi.* **Sabelli**, *summa, tom. 1, fol. 870.* **Cenci**, *de procuratoribus. Cap. 7 a 15.* **De Marinis**, *Summa et Observationes, Tom. 4, fol. 194.* **De Franchis**, *decisio 442.* **Amendola, Riccio, Visconti** e **De Luca**, *annotationes et observationes.* **Maradei**, *singularia rerum, fol. 8.* **De Iorio**, *de privilegiis universitatum, priv. 39.* **Strykio**, *de alienatione rerum atque bonorum civitatum, Cap. 4.*

(2) Autori citati nella precedente nota.

(3) **Strykio**, *ivi.* **Mantica**, *ivi.* **Cenci**, *ivi.*

(4) V. la Legislazione Aragonese. (**Sabelli**, *Tom. 4. fol. 372).*

(5) *Universitas, ut possit sua deliberatione valide gerere, quinque principaliter requiruntur: 1. quod omnes de Universitate sint juxta solitum vocati ad illum actum 2. sint convocati et congregati in loco publico, solito et consueto: 3. saltem interveniant duae partes de tribus: 4. accedant vota majoris partis congregatorum: 5. fiat communiter et loco publico,* (**Sabelli**, *ivi, Tom. 4, fol. 370).* Consulta pure gli autori citati nelle note precedenti.

l' altra, nell' istrumento (1) Quali difficoltà si dovevano superare con questo sistema, non è chi non vegga. Quindi per rendere più spedita la trattazione de' negozii, si ricorse ad alcune finzioni giuridiche, e sebbene le parole della costituzione di Leone sembrassero non potersi altrimente eseguire, nondimeno la pratica costantissima de' Notai non se dette mai pensiero.

Nella vita pratica si debbono spesso, per necessità superiori, abbandonare le grucce dei regolamenti, e le vane sottigliezze della scuola. Da un lato le difficoltà in cui si abbattevano i Notai quando erano chiamati a redigere gli atti, dall'altro la necessità di uscirsi dalle astrattezze della scienza, fecero sorgere la dottrina della *legittima contumacia*, e quella della *delegazione del voto*.

Spesso i Dottori, costretti dalla forza delle cose, abbandonarono le forme vuote delle leggi, e, come gli antichi glossatori, obbedirono al moto intimo del dritto, vestendo di abito scientifico i nuovi bisogni della pratica.

Tennero primamente che le forme e le condizioni fin quì studiate erano commesse alla religione del Notaio e del giudice a contratti, bastando che costoro avessero accertato di essersi adempito al voto della Legge. Non è questo il luogo di esaminare l' istituto *dei giudici a contratti;* costoro doveano essere presenti a tutte le convenzioni, per assicurarsi della esecuzione delle leggi, e molto più quando si trattasse di convocazione del popolo, negozio tanto delicato e serio, come ognun vede. Ora è evidente che, se la riunione avveniva per ordine superiore, e questi assisteva a tutte le relative operazioni, tornava necessario aggiustar fede alle as-

---

(1) *Alienatio facta de consensu duarum ex tribus partibus,* DESCRIPTIS SINGULORUM NOMINIBUS, (**Sabelli**, *Tom. 4 fol. 372, num. 11*). *Quando creatur Sindicus ab Universitate in causis arduis, debent Notarii in instrumento sindicatus necessarie poni* OMNIA NOMINA CREANTIUM SINDICUM; *non sufficit dicere, quod maior pars constituit ipsum, quia talis electio esset nulla* (**De Nigris**, *Commeutaria in Capitula Regni Neapoletani. p. 67)* **Mantica**, *luogo citato*. **Govio**, *riportato dal Pecchio, ivi*. **Strykio**, *ivi, ivi*).

sicurazioni sue e del Notaio. Il Montanari riferisce, che, quando gl' intervenuti fossero in gran numero, sarebbe bastato indicare i nomi de' principali, e quindi aggiungere, *et plures alii, facientes maiorem et saniorem partem Universitatis*, giusta l' autorità di Bartolo, Baldo e Giasone. Nè altra fu la pratica invalsa presso tutt' i Notai e cancellieri (1).

Ma com' essere sicuri dell' adempimento di tutte le solennità, ch' erano tanta parte della vita civile de' nostri maggiori, quando il Notaio, la cui missione consiste nel riferire esattamente tutto ciò che accade alla sua presenza, potea liberamente passarsene? La risposta è semplicissima; se dalla lettura dell' istrumento appariva non essersi convocata la cittadinanza, l' atto era nullo in sè stesso, e non occorreva altra prova; se poi risultava l' affermazione di essersi riunita, l' atto meritava fede, sino a prova contraria, essendo dato a chi lo impugnava il dimostrare di non essersi convocato legittimamente il popolo, ovvero di non essere intervenute le due terze parti (2). Ed il Pasquali, che scriveva proprio per i Notai, mentre spesso insisteva sull' obbligo di costoro di conoscere ed indicare le parti ed i testimoni per nomi, paternità e domicilio, parlando poi dei contratti che si facevano per i comuni, capitoli e collegii, pensava semplicemente che il Notaio si dovesse assicurare dell' adempimento di tutte le formalità, del numero degli intervenuti, e della regolare convocazione, bastando farne menzione (3).

Ma la difficoltà non era soltanto sulla fede dovuta alle attestazioni del Notaio, chè spesso non si potea giungere a

---

(1) *Et ita vidi semper servari, nam, scriptis nominibus aliquorum civium, semper Notarius seu Cancellarius civitatis solet apponere dictam clausulam* (**Montanari**, *ivi, fol. 18)*.

(2) *Alleganti, instrumentum factum per Universitatem, non esse factum collegialiter et per maiorem partem, incumbit onus probandi, quando ex facie et lectura instrumenti non apparet defectus* (**Montanari**, *ivi, fol. 18)*.

(3) *De quibus actibus mentio habeatur in instrumento ad ipsius validitatem; alias impugnari posset*, (Codicis Paschalini *Lib. 3. p. 70)*.

formare una maggioranza. Lo spirito del popolo Italiano, abbiamo detto più volte, è abborrente dal trattare in piazza gli affari del Comune, e sente il bisogno di confidare i proprî interessi a persone meglio edotte dei pubblici bisogni.

D' altra parte, in tempi di schiavitù, le pubbliche riunioni non solleticano punto, e gli astensionisti abbondano. Quindi la necessità di formolarsi le due teoriche della *legale contumacia e della delegazione del voto.*

Prima a sorgere fu la dottrina della *contumacia legale*, ritenendosi, che se vi era l' ordine del superiore (Giudice, Capitaneo, o Podestà), gli assenti erano costituiti in istato di legittima contumacia, e la deliberazione tenevasi valida (1).

A questa dottrina potrebbe riferirsi l' altra, mercè cui il Notaio dicevasi, esso stesso, rappresentante degli assenti. Così nello istrumento che va innanzi alle consuetudini della città di Amalfi del 1274, il Notaio Pietro de Felice stipulò, per tutt' i cittadini non presenti, l' obbligo di pagare una multa per ogni trasgressione alle consuetudini, *me Notario publico presente* (2).

Ma più che questa dottrina prevalse l' altra della *delegazione del voto.* Riferisce il De Mainis, che il Regio Fisco chiese contro la città di Barletta la somma di Ducati 2100,00, ed avendo la convenuta eccepita la nullità del contratto, perchè erano intervenuti alla stipula, soltanto il Sindaco e 40 cittadini, mentre avrebbe dovuto stipulare la maggior parte di essi, *et sic saltem duo partes ex tribus*, giusta l' autorità di molti scrittori, la Regia Camera ai 2 Dicembre

---

(1) Consulta **Sabelli,** *ivi, fol. 371, num. 6*, **Cenci,** *ivi, Cap. 8. num. 9.* Questa dottrina però sembra che non si fosse accettata nel Napoletano (**V. De Franchis,** *decisio 442* **Amendela,** *additio decisioni 2., num. 20 e 25).*

(2) *Consuetudines civitatis Amalphiae.* **Volpicella,** nota 23. Un'altro esempio di questa formola si legge nel celebre istrumento rogato dal Notar Angelo Rinaldi nell'anno 1354 tra Carlo IV, e gli Ambasciadori, Sindaci e Procuratori del Comune di Firenze, ove dicesi che, Re Carlo *consensit mihi Notario infrascripto, tanquam publicae personae stipulanti et recipienti vice et nomine populi et communis Florentiae,* di stipulare i diversi patti. (**Gino Capponi.** *Appendice 4. alla storia della republica di Firenze).*

1540, giudicò essere valido il contratto, perchè consentito dal Sindaco, dagli eletti e dai Commissarii della città, come coloro che rappresentavano tutto il popolo, e perchè vi era stato anche il decreto del giudice; onde si deduce che i 40 cittadini erano stati deputati già legalmente dal popolo (1). Abbiamo precedentemante riportata la dottrina del Cardinale De Luca sull' ininterrotto vigore della costituzione di Leone; ma a quel fine indagatore delle condizioni dei suoi tempi non potea sfuggire un bisogno così incalzante della pratica; quindi osservò che la dottrina della convocazione di tutto il popolo era applicabile nei piccoli comuni, ove mancava la rappresentanza organica di tuttte le forze dei cittadini, ed era pur molto se un semplice ufficiale, incaricato di trattare gli affari correnti, si trovava al governo della cosa pubblica; onde non gli era dato alienare le cose del comune o fargli assumere obbligazioni, se non col consentimento di tutti i cittadini. Non così nelle grandi città ove *prudenter per consuetudinem introductum est consilium generale, totius populi repraesentativum* (2).

Se si avverte che il chiaro scrittore non distinse in questa materia quali fossero le grandi città e quali le piccole terre; e se si avverte altresì che egli non recò le origine di codesti consigli rappresentativi agli ordinamenti Municipali degli Aragonesi, che al certo non potevano coesistere col tenore delle prammatiche, ma bensì alla consuetudine, ei nè risulta giustificato quello che scrisse, dopo di lui, il Basta, cioè, che essendosi con la prammatica 2. *de adm. univ.* approvate le consuetudini delle università nella celebrazione dei comizii, debba ritenersi legale il costume invalso in alcune città di deputarsi certe persone a rappresentare tutto il popolo. Costoro dicevansi *Parlamentarii*, e, di accordo con gli ufficiali, votavano su ciò che occorreva alla città,

(1) De Marinis, *Summa et observationes*, Tom. 4. Decisio 177.
(2) De Luca, *de alienationibus disc.* 28 N. 12.

senza recarsi disturbi e molestie a tutta la cittadinanza, e reputandosi voluto da questa ciò che essi stabilivano (1).

Ne risulta ancora giustificato quello che notò il Pecori, quando disse che in tali casi *l' università ha eletta la industria di tutti* (2) Il Pecori scriveva nel 1770, il Basta nel 1777; quindi si deve ravvisare nelle loro opinioni lo sforzo della dottrina di legittimare, sotto specie di delegazione del voto popolare, il bisogno potentemente sentito dalla pratica, di tornarsi agli ordini rappresentativi. La parola della legge era severa ed inflessibile, le tradizioni dottrinali non erano più sufficienti, il popolo scherniva i bugiardi inviti al banchetto della vita elettorale, ed ora si teneva indifferente, ora delegava il suo voto a pochi egregi. La nuova dottrina raccolse le irrisioni del popolo e legittimò la violazione del dritto, con un principio assurdo di mandato generale in cose dal legislatore ritenute personali, e quindi incomunicabili.

I documenti storici forniscono la miglior prova di ciò che noi diciamo.

Il Pertile ne ricorda alcuni del 1077, 1092 e 1178, dai quali apparisce che tutti i cittadini erano invitati a presentarsi, ma se ne indicavano pochi nell'atto (3). Lo Schupfer ne rammenta un altro del 1093 (4). Noi dicemmo più sopra del diploma del 1054, nel quale si asserisce che alla stipulazione dell'istrumento aveano preso parte *omnes Monopolitae ;* del giudizio tra Sessa e Teana *cum civibus quampluribus* nel 1171; *del diploma* che *universus populus Neapolis* rilasciò nel 1190 agli Amalfitani; delle nomine dei giudici ed Amministratori fattesi in gran numero sotto gli Angioini (5). In nessuno di questi documenti però abbiamo trovato l' elenco degl' intervenuti. Ora aggiungiamo i seguenti atti:

(1) **Basta**, *institutiones jurium Universitatum, lib. 1., tit. 15.*

(2) **Pecori**, *del privato Governo delle Università, cap. XI.*

(3) **Pertile**, *Storia del dritto italiano Vol. 3. § 106.*

(4) **Schupfer**, *La Società Milanese all' epoca del risorgimento del Comune, p. 121.*

(5) *V. sopra, Cap. VI, VII, e X.*

Nell'anno 1274 la città di Amalfi pubblicò le sue consuetudini, facendo redigere opportunamente l'atto da un Notaio, ma senza indicazione delle persone comparse, e con la seguente dichiarazione, *notum facimus et testamur, quod Universitas et homines civitatis Amalphiae, ad vocem praeconis in unum, loco et more solitis, in nostra praesentia congregati*........ (1). Abbiamo poco fa ricordato questo istrumento, di conserva con l' altro del 1354 contenente i patti di pace tra Carlo IV. e la città di Firenze. Ora aggiungiamo che nei documenti Fiorentini di quel tempo si trova già indicato che tutto il popolo erasi convocato *ad parlamentum et ad adunationem generalem*, senza che però se ne potessero rilevare i nomi di tutti gli intervenuti. (2) Nell' anno 1360 si riunì l' università di Trani per far procura a stipulare un istrumento di transazione con l' Arcivescovo, e nell' atto si legge: *hominibus Civitatis Trani pro maiori et saniori porte in unum ad vocem praeconis more solito congregatis*, (3) Nel 1430 la stessa cittá di Trani si riunì in Parlamento, e nominò tre procuratori per trattare negozii di pace con la Repubblica Veneta. Dall' istrumento di procura si vede come, invitati il Giudice a contratti, Nicola D' Urso, ed il Notaio Lucio D' Urso, recaronsi nella Chiesa di S. Maria Annunziata, ove il popolo era già raccolto, e soggiunsero quei due, *invenimus praefatam Universitatem et homines ipsius pro maiori et saniori parte*. Non altra indicazione di nomi (4). Nell' anno 1445 fu convocata a parlamento la citta-

(1) *Consuetudines civitatis Amalphiae, proemium* (**Volpicella** *Napoli 1849)*. Recentemente un chiaro scrittore, il **Racioppi**, ha dimostrato che il testo delle consuetudini di Amalfi, a cui precede l'istrumento del Notar De Felice, non è del 1274, ma di gran lunga posteriore, ed alterato da qualche glossatore (**Racioppi**, *Le consuetudini civili di Amalfi. Arch. storico Napolitano, Anno V., fas. 1.)* Però la data e il tenore dello istrumento non porgono argomenti di dubbio.

(2) **Gino Capponi**, *ivi*.

(3) **Prologo**, *Gli antichi ordinamenti intorno al governo Municipale della Città di Trani, doc. num. 18, Trani 1879.*

(4) **Beltrani**. *Sugli antichi ordinamenti marittimi della città di Trani — doc. XI, Barletta 1878.*

dinanza di Amalfi, ed intervennero il Sindaco e 21 cittadini notabili per deliberare, e concedere la cittadinanza Amalfitana ad una famiglia di quel Ducato. Altra simile deliberazione fu presa nel 1472 dal Sindaco e 32 notabili (1).

Da un istrumento del 21 Marzo 1468 rilevasi che la stessa Università, radunata a parlamento, creò cinque Sindaci, *ad inveniendam pecuniam pro finiendo lecto principiato antemare* (era un antemurale sul lido, a tutela della terra) *et ad expendendum dictam quantitatem, emendum tabulas et lignamina, et accordandum homines pro laboramento; nec non ad distribuendum certam quantitatem frumenti inter homines dictae civitatis* (2), Non risulta l'indicazione dei nomi degl' intervenuti. Ai 12 Maggio 1479 si riunì un' altra volta in consiglio l' Università, e deliberò la vendita della gabella delle carni per avere mezzi sufficienti al compimento dei lavori (3).

Nel dì 28 Agosto 1480 compilò i suoi capitoli di amministrazione civile. e dispose che il Sindaco *era ordinato sopra tutti i fatti dell' Università*, e che non poteva spendere somma alcuna o *imporre all' Università denaro alcuno,* senza essersi consultato con gli eletti (4).

Abbiamo veduto come Ladislao riunì i casali alla città di Cosenza (5). Nell' anno 1499 fu stipulato istrumento nella Chiesa maggiore di questa città tra i Sindaci della stessa e molti abitanti dei suoi casali. In esso fu ricordato che con precedente istrumento erasi convenuto, dovere ogni franchigia accordata alla città comunicarsi ai casali, e viceversa, soggiungendosi che qualunque spesa imposta all'una, dovesse caricarsi anche agli altri, secondo il numero dei fuochi.

---

(1) **Camera**, *Memorie Storico-diplomatiche della città e Ducato di Amalfi, pag. 48. Salerno 1876.*

(2) **Camera**, *ivi, pag. 46.*

(3) **Camera**, *ivi, pag. 47.*

(4) **Camera**, *ivi, pag. 475.*

(5) *V. p. 264.*

Quindi fu ripetuta e riconosciuta questa comunione di dritti e doveri, e fatta la ripartizione della somma occorrente per un donativo da offrirsi al Sovrano. È notevole che in questo istrumento non fu fatta indicazione degl' intervenuti, ma il Notaio asserì « *invenimus magnam multitudinem hominum Casalium cum eorum Sindacis in publico parlamento constitutis* (1).

Abbiamo ricordato precedentemente, (pag. 262) il documento relativo alla convocazione dei napoletani, per pagare la tassa di un omicidio. Un altro ne fu stipulato nel 1514 in Matera per simile causa; i Sindaci e procuratori della città pensarono venire a transazione col fisco, il quale pretendeva una grossa somma, in pena di essersi ucciso il Conte in un tumulto popolare, e pagarono ducati diecimila in seguito ad autorizzazione ricevuta nel Parlamento, e con approvazione del Regio Collaterale Consiglio (2). In un altro istrumento del 5 Giugno 1518 si legge che, dovendosi rifare i lavori di difesa della terra di Amalfi verso il mare, fu deliberata la vendita della gabella, e la nomina di chi doveva sopraintendere alle spese. Si procedè, *congregato Sindaco, electis et civibus in dohana Ducis Amalphiae*, nè altro si legge (3). Nel 1535 l'Università di Vico Equense si obbligò verso il Principe di Satriano, a pagare per diverse cause ducati 8000, ed altro non ci ha che l'assicurazione della riunione nei luoghi e nei modi soliti (4).

Castellamare di Stabbia ebbe il libro dei parlamenti nei secoli XV e XVI, e fu dato a conservare ad un certo Aiello, come rilevasi da un certificato che questi rilasciò (5).

Un istrumento del 14 Settembre 1551 contiene la ven-

---

(1) *Privilegii della città e casali di Cosenza, fol. 22 verso.*

(2) Il documento fu pubblicato dal **Racioppi** nell'*Archivio storico per le provincie Napoletane, Anno 2, p. 275.*

(3) **Camera**, *ivi, Vol. 2. p. 47.*

(4) *Sentenza della Commessione feudale del 4 Maggio 1809.*

(5) *Archivio Comunale di Castellamare, Vol. 12.*

dita di 60 palmi di terreno, fatta dalla stessa Università ad un tal Filippo Vallese per ducati 65, e con la semplice dichiarazione dell' intervento del Giudice e della Università, *congregata more et loco solitis* (1).

Ai 24 Giugno 1554 la città di Sessa si riunì in pubblico consiglio, nello scopo di erigere un Monte di pietà per raccogliere grano in vantaggio dei poveri, e dispose che tre Deputati avessero potuto prendere quella derrata che loro fosse sembrata giusta da qualunque persona, ed a prezzo equo. Ai 26 Agosto successivo si unì altra volta per vendere gli Ufficii della Capitania del mercato, della portolania e della grascia (2). Ma nulla ci ha che assicuri del concorso di due parti fra i convocati. Nè altrimenti si raccoglie da un istrumento del 17 Maggio 1572 con cui la Università di Castellammare di Stabbia, *congregata more solito*, tolse a mutuo la somma di Duc. 200 (3); da un altro del 1577 con cui la Città di Gioia, radunata in pubblico parlamento, cedè al suo Duca alcuni dritti, in estinzione di un debito (4); da un altro del 3 Settembre 1585 con cui il Sindaco del Comune di Tarsia tolse a mutuo la somma di Duc: 2000 dalla signora Virginia Caracciolo, ratificandolo poscia l'Università in pubblica assemblea (5). Nel dì 6 Dicembre 1602 il Sindaco di Acquaviva si costituì innanzi notaio per stipulare una transazione, e nell' istrumento altro non si legge, se non che la procura risultava da un atto del notar Cerangelo del 12 ottobre, *previo tamen publico parlamento, ut dixerunt* (6).

Nell'anno 1623 fu stipulato altro istrumento per la stessa

---

(1) *Archivio di Castellamare, ivi.*

(2) *Cronaca di* **Gaspare Fuscolillo**, *riportata nello Archivio Storico per le Provincie Napoletane, anno 1. pag. 632.*

(3) *Archivio, ivi, ivi.*

(4) *Sentenza della Commissione Feudale del 4 Maggio 1809.*

(5) *Sentenza della Commissione feudale del 27 Aprile 1809.*

(6) *Documento esistente nell' Archivio della Prefettura di Foggia.*

Città di Acquaviva, e in esso si legge che il Giudice a contratti, il Notaio ed i testimoni si recarono nella Casa del Comune ove trovarono uniti il Sindaco, gli eletti e diversi cittadini, fra cui se ne indicarono soltanto 41, soggiungendosi che formavano *majorem et saniorem partem civium et hominum dictae terrae.* (1)

Ai 21 Giugno 1638, ai 18 Maggio 1653, ai 27 Ottobre 1709 la città di Castellammare di Stabia stipulò diversi contratti regolati dalle prammatiche, ma sempre con la indicazione dei Sindaci, degli eletti, del Giudice e dell'intero corpo della cittadinanza, senza sapersene il numero, ed i nomi (2).

Ai 10 Aprile 1694 fu stipulata in Lauria una procura, per redigersi istrumento di capitolazione tra la Università ed il Duca e la Duchessa di Diano. In quest'atto si vede trascritta una conclusione del 10 Gennaio dello stesso anno, presa da tutti i cittadini e riportata con queste parole: » Nella terra di Lauria, provincia di Basilicata, e proprio » avanti la Chiesa di S. Giovanni, luogo intermedio tra il » Borgo superiore ed inferiore di detta terra nel quale *ab* » *antico* è stato solito congregarsi li cittadini e magnifici » del Governo; congregati li detti cittadini e magnifici del » Governo dell'uno e dell'altro borgo, e con licenza ed as- » sistenza del magnifico Governatore...............; essendo stati » chiamati precedentemente li soliti e consueti banni, rap- » presentanti ciascun di essi borghi *majorem et saniorem* » *partem* di loro cittadini, si è proposto ecc...... » Segue la proposta delle capitolazioni concordate precedentemente col Duca e colla Duchessa, ed indi si legge: « Da tutti è stato » *unanimi consensu et unica voce, nemine discrepante,* detto » che si contentano della concordia ed accettano...... » Indi i nomi dei Sindaci, degli Eletti e dei cittadini in numero

(1) *Documento dello stesso Archivio della Prefettura di Foggia.*

(2) *Archivio di Castellamare, ivi, Vol. 1.*

di 35, dicendosi in ultimo — *ed altri* (1). Ove si vede la licenza di congregarsi, data dal Governatore, l'assicurazione di essersi adempito a tutte le formalità richieste per legge, e la indicazione di alcuni nomi (non tutti) che intervennero alla pubblica radunanza.

Gli esempii si potrebbero moltiplicare; ma basta affermare che non vi ha un solo istrumento in cui si legga altro che la semplice assicurazione di essersi raccolto il popolo nel luogo e nelle forme solite, e che in tutte le moltissime decisioni della Commessione feudale non fu mai sollevata la questione, se, non essendosi fatta la costituzione nominale di tutti gl'intervenuti, l'atto avesse dovuto reputarsi nullo. Sicchè è forza conchiudere che tutte le regole largamente spiegate dai Dottori rimanevano affidate alla prudenza del *superiore*, nè restava alcuna prova di essersi strettamente adempite; ed anche col correttivo della consuetudine, la quale rappresentava la coscienza del popolo che veniva rivendicandosi dal particolarismo della dottrina e delle leggi.

---

(1) *Documento posseduto dal Professore Paldi.*

§ 2.

6. Assenso Regio: dottrina degli scrittori: necessità di allegarsi all'atto il decreto di assentimento: documenti storici: codesto assenso fu reputato atto di potestà giudiziaria: censurabilità degli assensi regii.

6. Di questo istituto si è lungamente parlato nel corso del presente lavoro, e commentandosi la costituzione di Leone, e svolgendosi le legislazioni Normanne e Sveve, e riportandosi la dottrina dei glossatori. I Dottori non lo smarrirono punto; anzi vennero fermando i seguenti dati:

a) Le città libere dividevansi in autonome e privilegiate. Le prime non dipendevano dal Sovrano, e l'approvazione dei loro contratti era affidata al Supremo magistrato locale. Le seconde aveano facoltà di far leggi, ma non si poteva argomentare dalla potestà legislativa alla piena libertà delle contrattazioni, poichè se negli Statuti non si trovavano scritte formalità diverse da quelle del dritto comune, rimanevasi sotto l'impero della costituzione di Leone, e quindi le convenzioni doveano essere approvate dal Vicario o Giustiziere o Preside. Era loro dato sciogliersi da questo legame di dipendenza soltanto col formolare diversi statuti, ed a condizione che questi fossero approvati dal Re (1).

b) La Sovranità, e quindi la potestà tutoria, poteva essere, nonchè da Imperatore a comune, ma pure da città a

(1) **Caepolla**, *De servitutibus trac. 2. Cap. 3. num. 22 e 23.* **Strykio**, *De alienatione rerum atque bonorum civitatum*, *Cap. 4.*

città, come avveniva di Padova rispetto a Venezia, ed in questo caso doveva impetrarsi la *licentia civitatis Superioris* (1).

c) Abbiamo veduto che per le tante prammatiche pubblicate nel Regno dicevasi indispensabile l'assentimento Sovrano. Questo potere fu esercitato dal Regio Collaterale Consiglio da parte del Re, dopo che apparve questa nuova istituzione (2).

d) Scrisse il Grimaldi, che le solennità richieste nei contratti dei Comuni debbono risultare dagli atti medesimi, ed in quanto al Regio assenso soggiunse: « effettivamente impetrar devesi, nè basta che il Notaio affermi di essersi » ottenuto, meno che quando si trattasse di un antico con» tratto, su di cui si presume che siesi interposto, come va » divisando il Novario nel Commento della Prammatica XI, » n. 7 » (3). Ove si noti che i contratti antichi in relazione al 1606 (data di quella prammatica), e per i quali forse si potea presumere l'assenso Regio, dovevano risalire ad epoca molto lontana; ma in realtà, anche codesta presunzione fu contrastata. E ciò è tanto vero, che in diversi altri atti legislativi posteriori venne costantemente ripetuto il principio della necessità dell'assenso Regio in tutte le contrattazioni relative a feudi, corpi morali, ed Università, e senza potersi supplire con altre pruove equipollenti, o con la prescrizione centenaria.

Il decreto del Sovrano, o per lui, del collaterale Consiglio, era reputato non pure una Regalia, ma altresì una condizione essenziale di esistenza del contratto. La prescrizione avrebbe potato sanare i vizii di un atto semplicemente annullabile, ma non dar vita ad un atto giuridicamente inesistente. L'assicurazione del Notaio di averlo veduto, sem-

---

(1) **Caepolla**, *ivi, num. 24.*

(2) **Capece-Latro**, *decisiones novissimae Sacri Regii Consilii Neapolitani. Vol. 2° fol. 289.* **De Marinis**, *Summa et observationes, tom. 4. fol. 194.* **Maradei**, *Singularia rerum, fol. 8.* **Cervellini**, *Guida delle università, Cap. 2.*

(3) **Grimaldi**, *ivi. Tom. 9 pag. 268.*

prechè non lo inserisse nell' istrumento si sarebbe risoluta in una prova estrinseca all'atto, che nessuna certezza avrebbe ingenerata nell'animo del Giudice. Quindi una serie di disposizioni venne per rifermare codesta necessità legale d' inserzione, riportate nel seguente modo dal De Sariis. « Ai « 15 Agosto 1767. Non vi è solito, nè prescrizione, che possa « ledere i diritti della Sovranità. Ai 27 Febbraio 1768. Il « corpo senza l'assenso Reale non è capace di acquisto. Ai « 19 Giugno 1769. Il Regio assenso è necessario nella fon- « dazione di qualunque corpo, senza il quale è questo ille- « cito, e dee dismettersi e riputarsi per non esistente. Ai « 19 Giugno 1769. Per qualunque corso di tempo non si « presume il Regio Assenso nei corpi politici. Ai 30 Giugno « 1769. É massima fondamentale di essere il Regio assenso « una Regalia che non possa mai presumersi. Ai 18 Feb- « braio 1771. Il Regio assenso è una Regalia inalienabile, « la quale *mai può presumersi, nè prescriversi*. Ai 10 Feb- » braio 1772. Il Regio assenso, e tutto quello ch'è regalia non « si può supplire nè per tempo, nè per congettura, nè per « equipollenza, ma dee essere solenne, e nella forma speci- « fica, e vedersi *ocularmente originale, e nudo*. Al 1. Mag- « gio 1773. Quando i Regali assensi e le Regali conces- « sioni non sono nella forma dovuta e legittima, non giova « al possessore nè la centenaria, nc qualunque altro legit- « timo possesso (1) ».

Nè i giudicati dei Tribunali si tennero lontani da quest'ordine d'idee. Quando la R. Camera non era in grado di statuire in merito, ma dovea disporre la esibizione del decreto, facea salve alle parti le loro mutue ragioni (2). E pare che questa dottrina si fosse professata anche rispetto ai con-

---

(1) **De Sariis**, *Codice delle leggi del Regno di Napoli Lib. 1. Tit. 21. Appendice 3. pag. 205.*

(2) **Maradei**, *opera citata pag. 12 N. 13.* **D' Alessio**, *Melioratio ad allegationem 88.* **De Marinis**, *tom. 3. fol. 330.* **Ricci**, *Annotazioni al Cervellini*, *capo 2. pag. 17.*

tratti anteriori alle prammatiche, per i quali si tenea necessaria l'approvazione del Preside, od altra autorità giudiziaria. Riferisce il De Marinis che nella R. Camera si disputò, se mai il Comune potesse obbligare i proprii beni senza il decreto del giudice competente; alcuni sostenevano non essere necessario codesto Decreto, perchè nessun frammento o costituzione lo prescriveva; altri, per converso, riportandosi alla legge ultima Codice *de vendendis rebus civitatum*, sostenevano che le cose Comunali non si potessero alienare senza il decreto del Preside; ma perchè le cose inalienabili non si possono tampoco obbligare, conseguitava che anche la semplice obbligazione non corroborata dall' autorizzazione del giudice doveva reputarsi nulla, ad esempio di quello che succede pei minori, cui vogliono pareggiarsi anche le Università. Solo per lo stesso argomento di analogia, siccome il Prelato poteva obbligare genericamente i beni della Chiesa in caso d'urgenza, ed il tutore quelli dei minori, doveva essere ritenuta valida l'obbligazione del Sindaco assunta *in genere* pel Comune. e non già sopra *corpi determinati*, quasi alienandoli, od altrimenti vincolandoli, e solo in caso di urgenza. A questa dottrina inclina il De Marinis, e pare che così avesse deciso la Regia Camera (1).

Nè la Commessione Feudale si dipartì da questa dottrina.

Nell'anno 1535 un procuratore del Comune di Castel del Giudice in Provincia di Molise dichiarò innanzi Notaio, che per effetto di sentenza del S. Regio Consiglio, il detto comune era debitore di Federico Carafa, e che per evitare la esecuzione, cedeva in *solutum* diversi fondi patrimoniali della università; che vi era stato il Regio assenso; e che si

---

(1) *Bene tamen credebatur quod Syndicus Universitatis, pro re ad communitatem spectante, et illius nomine, in casu licito et permisso, contraheret, posset civitatis bona* GENERALITER *obligare, non autem* SPECIALITER (**De Marinis**, *Summa et observationes. Tom. 4 fol. 277. Venetiis 1731*).

sarebbe proceduto alla ratifica dell'istrumento di cessione fra 10 giorni. Quel procuratore esibì il mandato, ed il Notaio asserì di constarne a lui, ma non lo allegò all'atto. La Commissione feudale, a'18 Gennaio 1810, ritenne in conformità delle conclusioni del Procuratore Generale Winspeare, che non essendosi dimostrata la ratifica, nè presentato in giudizio il mandato, nè giustificato l'assenso Regio, il contratto si dovea reputar nullo (1).

Francavilla sul Sinni è un piccolo Comune di Basilicata. Nel 1592, per diversi debiti fiscali erano stati sequestrati molti animali di privati cittadini, ed i Sindaci risolvettero alienare in favore del Monastero della Certosa di S. Nicola il dritto di raccogliere la ghianda nelle due difese patrimoniali Albano e Martino, col patto del riscatto, da esercitarsi in qualunque tempo. L'istrumonto fu stipulato il 3 Febbraio dello stesso anno, e si disse che sarebbe stato confortato dal Regio Assenso, da chiedersi a spese comuni e fra sei mesi, *quaatenus opus sit.* Non erano le parti contraenti abbastanza sicure, fin dove e per quanto fosse il Regio beneplacito necessario, ma la Commissione de' Feudi, con sentenza del 1. Marzo 1810, dichiarò nulla la vendita, perchè non si vedeva più chiesto ed ottenuto l'assentimento Sovrano (2).

Il Comune di Chiaromonte in Basilicata si obbligò verso Carlo Sanseverino, Conte di Chiaromonte, a pagare ducati 180 annui per debiti soddisfatti dallo stesso Sanseverino. L'istrumento fu stipulato dai Sindaci dell'Università, previo parlamento, al quale intervennero pochi cittadini. Mossa disputa inuanzi la Commissione dei feudi sulla legittimità del contratto, questa lo dichiarò nullo, *perchè sfornito di*

---

(1) *Bollettino, anno 1810, n. 168.*
(2) *Bollettino, anno 1810. Parte 1. N. 9.*

expedit e degli altri solenni prescritti per la legittimità dei debiti dei Comuni (1).

A non fare più lunga questa esposizione, rimandiamo il lettore alle sentenze del 9 giugno 1809 (2), 23 Giugno 1809 (3), 27 Giugno 1809 (4), 16 Dicembre 1809 (5).

e) L'assenso Regio non fu reputato un atto di potestà legislativa, delegato per le provincie ai Presidi o vicarii o Giustizieri; fu invece un atto tutorio per scopi meramente giudiziarii, riservato alla Sovranità, e da questa delegato. Esaminavasi se nei contratti concorreva il consenso della maggioranza dei cittadini, e se vi era utile evidente del Comune; compivasi un atto della potestà esecutiva, o giudiziaria, siccome oggi vediamo che il Re delega ai procuratori Generali la facoltà di concedere il Regio *exequatur*, e la dispensa da certi impedimenti nei matrimonî.

Non avendo avvertita questa differenza tra la potestà tutoria esecutiva delle leggi, ed il dritto di farle, con riguardo alla giureprudenza anteriore alle prammatiche del secolo XVI ed alle infinite varietà che si ravvisano fra le correnti della vita Comunale in Italia, stimò Davide Winspeare, che nell'ex Reame il Regio Collaterale Consiglio, incaricato di assentire per parte del Re, esercitava un potere legislativo. Tenne di più che, quando al Collaterale Consiglio successe la Real Camera di S. Chiara, questa ebbe le medesime attribuzioni; ed è di qui che negli atti antichi non si trova già la firma del Re, ma solo il Decreto dell'uno o dell'altro Tribunale (6). Ma come ci parvero inesatte codeste idee nel Mondo Romano (Num. 26 e 27), così inesatte

(1) *Ivi, anno 1810, N. 11*

(2) Tra il Comune di Tricarico e il Duca di Salandra. Vi sono riportate per intero le nobilissime conclusioni del Procuratore Generale Davide Vinspeare.

(3) Tra Castelgrandina e il Ducato di Gravina.

(4) Tra Laurenzana e Belgioioso.

(5) Tra Potenza e la Contessa Leffredo.

(6) **Vinspeare**, *dissertazioni legali, dissert. 8. Napoli 1850.*

ci paiono nei nuovi Stati. Sotto i Normanni, gli Svevi e gli Angioini era il Giustiziere o Preside che approvava le convenzioni, ed abbiamo visto nei luoghi opportuni, come trovavasi a codesti funzionarii affidata l'amministrazione della giustizia.

Quando ne' Comuni liberi si chiedeva l'intervento della suprema autorità giudiziaria, si sentiva il bisogno della presenza di un potere esecutivo, per garentire la retta applicazione delle leggi, con impedirsi le frodi.

Quando infine il regime Spagnuolo venne per pubblicare le prammatiche di sopra riportate, non fece della tutela dei Comuni una parte del potere legislativo, ma costituendo più saldi i vincoli di soggezione al Trono, richiamò al Sovrano quelle facoltà per tutti i Comuni e non per la sola Capitale, circondandolo di alcuni magistrati che esercitavano collegialmente la delegazione, per lo innanzi affidata ai Presidi Provinciali.

Anche gli uomini sommi possono essere tratti in inganno dall'apparenza delle cose e dal vano suono delle parole.

Già nella costituzione di Leone parlavasi del consenso che il Sovrano si riserbava di dare nelle due Rome; Ferdinando di Aragona e Carlo V con le due celebri prammatiche *de salario* e *de Baronibus* vietarono le difese nei feudi senza il permesso del Capo dello Stato; il Regio Collaterale Consiglio proponeva le leggi ed era incaricato di consigliare costantemente il Re, per parte del quale dava svariate disposizioni; gli scrittori nelle opere non espressero altrimenti la necessità di tutelarsi i Comuni, che con l'istituto dell'assenso regio. Ma non si vide che l'Imperatore era il supremo Magistrato in Roma ed in Costantinopoli, che nei contratti sopra i feudi il Sovrano esercitava un dritto proprio di regalia, che trovarsi un potere costituito accanto al Re, non significa dividere con il capo dello Stato la potestà

sovrana, dovendosi invece esaminare la natura intima dell'atto, per vedere se sia giudiziario o legislativo.

Già gli Angioini erano stati soliti di circondarsi del consiglio di uomini saggi, che dicevansi *Consiliarii Regis*, ovvero *Consiliarii Collaterales*, quasi avendoli sempre allato (1). Altrettanto fecero gli Aragonesi, per esser consigliati nella formazione delle leggi e nella pubblica amministrazione, domandandosi quei Consiglieri anche *Consiliarii Collaterales*, e talvolta *Regii auditores*, e pigliando nome di *Regia Audientia* il loro collegio (2). Ma Ferdinando il Cattolico costituì stabilmente il Collaterale Consiglio nell'anno 1506 (3). Fra gli altri incarichi ebbe espressamente quello di consigliare il Re nelle controversie, e nella pubblicazione delle leggi, e di accordare dispense ed assentimenti, per parte del Re (4).

Al Regio Collaterale consiglio successe la Real Camera di S. Chiara, con espressa autorizzazione d'impartire gli assensi ed i Regii *exequatur* per parte del Sovrano (5).

E così rimane storicamente rimosso il dubbio in cui spesso trovansi avvolti i giuristi, allorchè ricercando negli atti antichi la firma del Re, vi trovano soltanto il Decreto del supremo Tribunale.

f) I più gravi scrittori del nostro Dritto Patrio riconoscono nell'autorità giudiziaria la facoltà di giudicare dei Decreti, dichiararli, e limitarne la estensione secondo i diversi casi; e questa è una ragione di più, perchè si debba pretendere l'esibizione materiale del Sovrano assentimento.

---

(1) **Maffei**, *Institutiones juris civilis Neapolitanorum, Cap. 3. lib. I.*

(2) **Maffei**, *ivi, ivi.*

(3) **Maffei**. *ivi*, **Grimaldi**, *opera citata, lib. 22.* **Capone** *discorso sulla storia delle leggi patrie, vol. I. § 137.*

(4) *Certis in causis legis rigorem de more temperare, seu, ut vulgo ajunt, dispensare, et regium adsensum impartiri; et de gravioribus quibusdam causis extra ordinem judicare. Quare eorum suffragia in quibusdam causis erant consultiva, ut ajunt; in aliis* DECISIVA (**Maffei**, *ivi, ivi).*

(5) **Maffei**, *ivi, ivi.*

Ci piace riassumere la dottrina più accettata con le parole di Giuseppe Pasquale Cirillo: « Gli assensi, onde si deroga » alle leggi, sono di così stretta interpetrazione, che si at- » tende scrupolosamente la proprietà delle parole, nè si può » per argomenti trapassare nel segreto della mente del » Principe.

» La ragione di ciò non si deve prendere altronde, che » dal gran favore della pubblica utilità, cui riguardano le » leggi, e dal poco favore della privata, per cui si prestano » gli assensi. Marino Freccia, degli assensi parlando, scrive » (*De subfeud: Lib. 2. §. Sexto, quaestio n. 16.)*: *Hoc non* » *est ex proprietate sermonis, sed per interpretationem,* » *quae non habet locum in dispositione stricta.* Di qui è, » che non si estendono gli assensi da cosa a cosa, nè per » uguaglianza, nè per maggioranza di ragione. *Gratia in* » *una re concessa,* dice Andrea d'Isernia *(De feud. tit. qua-* » *liter olim pot. feud. alien., n. 4.), non conceditur in alia,* » *nisi expresse dicatur:* sul qual luogo scrive il Liparulo » (Lit. R.): *In dispensationibus nulla fit extensio etiam ex* » *majoritate rationis.* Lo stesso insegna il lodato Freccia » *(De subfeud. Lib. 2., §. nono, quaero num. 2.)*: e chi è » che insegna il contrario? Per cotesti principii, più volte » è stato nei Tribunali deciso, che *quaelibet expressio falsa* » *vitiat gratiam, etiamsi Princeps alias esset concessurus,* » come testimonia il Riccio (*Collect.* 1686). I contrarii prin- » cipii, se fossero veri, oh quanti gravissimi assurdi ne se- » guirebbero! Nelle materie feudali. ed in altre non feudali, » molti casi ci sono, nei quali è solito il Principe di con- » cedere, a chi nel prega, l'assenso.

» Dunque in tutti codesti casi sarebbero validi gli atti, » anche non chiesto l'assenso, perchè otterrebbesi, se si chie- » desse; ed inutili rimarrebbero tutte quelle leggi, che tutti » cotesti atti annullano; senza che il Principe cosa alcuna » ne sappia.

» Ma l' Abate, il Decio ed altri non pochi, permettono
» al Giudice di esaminare, se il Principe avrebbe assentito,
» o no. Ecco il luogo dell' Abate. *(In cap. ex conquestione*
» *de rest. spol. num. 4.)*: *Ego puto quod de qualibet nota-*
» *bili clausula sit fienda mentio, quando talis est, quod, ea*
» *expressa, Papam reddidisset difficiliorem ad conceden-*
» *dum... et hoc relinquitur arbitrio judicis, sicut genera-*
» *liter dicimus in qualibet subreptione, ut in c. super li-*
» *teris, num. 5., de rescriptis.* Tralascio il luogo del Decio
» e di qualche altro, perchè non iscrivono altrimenti che
» l' Abate.

» Faśsi a disaminare l'opinione dell' Abate il dotto Me-
» nochio, e pon differenza, secondochè nel Capo antecedente
» si è detto, tra impedimenti certi ed indubitati perchè chiara
» ed espressa è la legge onde nascono, e impedimenti dubbii
» ed incerti, procedenti non da legge chiara ed espressa,
» ma da opinion di dottori. Dove si tratti d' impedimenti
» dubbii ed incerti che si sieno taciuti, ha luogo l' arbitrio
» del Giudice, che dichiarerà valido, o nullo l'assenso, come
» gli parrà doversi interpetrare la mente del Principe; ed
» a cotesto modo intender si deve quello che scrissero l' A-
» bate, il Decio ed altri. Dove poi si tratti d' impedimenti
» certi ed indubitati, che si sieno taciuti, sempre è nullo
» l'assenso: nè può farsi il giudice ad interpetrare la mente
» del Principe, perchè la costui volontà è chiaramente e-
» spressa in quelle leggi che annullano l'atto, ed a cui non
» ha il Principe espressamente derogato.....

» Nè questa è opinione del solo Menochio o di pochi; è
» opinione ricevutissima nel foro, senza contraddetto d'alcuno.
» Ce ne rende testimonianza il De Ponte (*Cons. 57, N. 33)*:
» *Si qualitas tacita est talis, quae de jure omnino exprimi*
» *debet* (ecco l' impedimento di legge chiara ed espressa), *tum*
» *etiam, quod concedens omnino concessisset, eius tacitur-*
» *nitas vitiat rescriptum. Haec est conclusio communis et*

» *indubitata........ (Num. 61.) ; et ratio est, quia hoc est de*
» *forma.* Anzi estende il De Ponte cotesta comune ed indubi-
» tata dottrina anche a quegli assensi, cui è obbligato il Prin-
» cipe di prestare *(d. num. 61). Dato, quod rex assensisset,*
» *etiam quod non difficilius, et hoc sive quia sic rex vo-*
» *luisset, sive quia ad hoc fuisset obligatus, taciturnitas*
» *clausulae, quae de jure est exprimenda, inducit vitium*
» *subreptionis... et haec decisio non habet contradictionem.*
» E come contraddire ad una massima, che discende dai più
» fermi principii della giureprudenza? Si sa per ciascuno,
» che cessa l'arbitrio del giudice, dove chiara è la legge; e
» che l'arbitrio comincia, dove la legge è dubbia, o manca
» del tutto (1).»

Questa è la dottrina professata costantemente dai nostri maggiori, e che in verità è giustificata da molte fonti giuridiche, le quali saranno ricordate qui appresso. Vi si attenne pure la Commessione feudale, e vedremo nel § seguente con qual rigidità di criterii usò comportarsi ogni volta ch'era chiamata a dar giudizio sui Sovrani assentimenti.

g) Qual'era la procedura antica nel provocarsi la revisione de' Sovrani decreti?

In Roma non si dubitò del principio che il Magistrato deve decidere dell' azione e dell' eccezione, essendo sorte storicamente le *annotazioni e sunnotazioni, le lettere e le prammatiche sanzioni* dopo che fu venuto meno il procedimento formolario. (2) In diverse costituzioni si trova espressamente detto *judicem cognoscere debere — Rescripta contra jus elicita ab omnibus judiciis refutari praecipimus — Iudices qui susceperint, reprehensionem subibunt —*

---

(1) Cirillo, *Allegazioni, Vol. 6, pag. 276 e seg. Napoli 1782.* Consulta pure il De Luca, *De alienationibus, disc. 24, num. 17.*

(2) L. 9 *dig. ad legem Rhodiam de jactu. L. 6. § 3, L. 4. § 5. dig. de officio procons.*

Puniri jubemus Iudices qui vetuerint praecum argui falsitatem — De omni negotio cognoscatur, si de veritate praecum inquiri oportet (1)

Quando nell' ex Reame il Regio collaterale Consiglio, e poi la Real Camera di S. Chiara ebbe facoltà di dare l'assenso per parte del Re, quasi delegazione del potere esecutivo, siccome abbiamo premesso, non si potè disertare la regola, di negarsi osservanza a codesti assensi, semprechè fossero stati surrettiziamente impetrati; nondimenó la gelosia e l' orgoglio dei poteri non permetteva al Giudice ordinario d' esaminare per propria attribuzione il contenuto di quegli assensi » ma faceva mestieri che quel Tribunale Supremo » avesse a ciò specialmente autorizzato il Giudice inferiore, » laddove si fosse quistionato intorno alle conseguenze del» l' atto consentito; a questo modo, ridotto l'assenso nei suoi » giusti limiti, la Real Camera commetteva l' affare alla co» noscenza del Giudice ordinario; la qual cosa dicevasi ri» durre l' assenso *ad jus et justitiam*, e compievasi per » mezzo di certa formola rituale così espressa: *reducto re» gio assensu ad jus et Justitiam, S. R. C. vel M. C. Vica» riae de justitia provideat.*

» Codesta formola dunque non rivocava assolutamente » l' atto Sovrano, ma rimetteva alla cognizione del Giudice » l' esaminare se potesse stare senza pregiudizio del terzo, » e se avesse tutti i requisiti, che il Sovrano stesso presup» ponea nei suoi rescritti » (2).

Sopravvenute le nuove leggi, ed aboliti gli antichi Tribunali del Regno, e riconosciute ne' Magistrati le sole attribuzioni giurisdizionali, non cessò la regola di potersi ritogliere in esame gli assentimenti Sovrani, sia che portassero

---

(1) LL. 2 e 3 *Cod. Si contra jus etc. L. 7 Cod. De praecibus Imper. offer. L. 3 Cod. si praecum falsitas arguatur. L. 4 Cod. De eo cui executio mandatur. L. ultima Cod. De diversis Rescriptis.*

(2) **Winspeare**, *disertazioni legali, disertazione 8. Napoli 1850.*

la firma del Re, sia che risultassero da un Decreto degli antichi Tribunali; ma si dubitò del procedimento a serbarsi, e con due rescritti si fece distinzione tra gli assensi antichi e i recenti; per i primi fu statuito col Rescritto 18 Dicembre 1822 dovere il Re « in vista de' dritti permanenti delle » parti e del pregiudizio che i dritti medesimi ne abbiano » sofferto, commettere la revisione a quello stesso Tribunale » nel quale la dichiarazione della Real Camera si oppone, » intendendosi la medesima ridotta a norma della giustizia » e del dritto. »

Per i secondi, il Rescritto del 18 Ottobre 1826 spiegò, che rientrano senza più nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria (1).

Oggi però non può esservi dubbio sulla pienezza dei poteri della Magistratura, quando è chiamata a giudicare sulla verità degli esposti e sul contenuto degli assensi antichi o recenti. La magistratura decide della costituzionalità dei Decreti, esamina gli atti della potestà Sovrana a lei consentiti dall'art. 18 dello Statuto, e non è serva che della legge. La sua missione è altissima, perchè diretta a proteggere i dritti dei cittadini contro le intemperanze di qualsivoglia potere, e deduce da sè stessa la forza di rivedere gli atti antichi e moderni, senza necessità di ripeterla da chicchesia (2). E qui, come ripruova della teorica esposta precedentemente sulla natura non legislativa dell'assenso Regio, conchiudiamo che, tanto era un atto del potere esecutivo, per quanto lo si giudicava e lo si giudica dal Magistrato; il che non è mai consentito rispetto alle leggi.

(1) **Vinspeare**, *ivi, ivi*.

(2) Uno studio coscienzioso sul *Potere giudiziario in rapporto alla costituzione dello Stato* (Napoli 1881) ha pubblicato recentemente il mio amico Pasquale Grippo. Chi avesse vaghezza d'idee precise sulla estensione e sui limiti di questo potere, troverebbe nell'opera del signor Grippo raccolto e tesoreggiato quanto di meglio professano i più gravi pubblicisti moderni.

§ 3.

7. Indubitata utilità della convenzione: dottrina degli scrittori e prove storiche.

7. Non bastava l'assenso Regio e la riunione dei cittadini, per ritenersi, senza più, assicurata l'utilità del contratto. Il concorso di quei tre requisiti dovea reputarsi copulativo, e il magistrato, se pur trovava i due primi, non si poteva dispensare dal vedere se vi fosse stato il terzo. (1). E queste tre condizioni si richiedevano non pure nelle vendite, ma anche nel mutuo, nella rinunzia ad una sentenza, nella co-

---

(1) **Culacio,** *operum priorum, Tom. 2. p. 818.* **Decio,** *In digestum vetus et Codicem, fol. 95, e 98.* **Giasone,** *Super digesto vetere, Vol. 2.* **Pecchio,** *De servitutibus, Tom, 2. Cap. 8, Quaestio 28.* **Govio,** *riportato ivi dal Pecchio.* **Cenci,** *De Procuratoribus Cap. 7 a 15.* **Srykio,** *vol. 4, De alienatione rerum atque bonorum civitatum, Cap. 4.* **De Marinis,** *Summa et observationes, Tom 4. fol. 194.* **Montanari,** *Interpetrationes ad pragmaticas Regni, fol. 11 e 36.* **Maradei,** *Singularia rerum, fol. 8.* — **De Iorio,** *De privilegiis universitatum, priv. 39.* — **Basta,** *Institutiones iurium universitatum, Lib. 1. Tit. 14 a 20.* La Commissione feudale in moltissimi casi ritolse in esame i decreti di assentimento. Quando giudicava del requisito dell'utile versione, non si arrestava mai al tenore di un istrumento in cui era enunciata la esistenza di debiti antichi, al cui pagamento si voleva provvedere, ma pretendeva la prova di codesti debiti; e quando non la trovava suffi:iente, dichiarava nullo qualsivoglia altro istrumento posteriore, benchè questo fosse stato pure munito di assenso Regio, reputandolo *caduto sulla semplice assertiva delle parti, e nella supposizione che i crediti fossero stati legittimi,* come si legge in una sentenza del 14 marzo 1810. (**Bollettino,** *anno 1810 N. 49*). Tra le massime fondamentali professate dalla Commissione dei feudi vi era questa « le alienazioni dei corpi o delle « rendite comunali cadono sotto la sanzione delle prammatiche 18 e 22, *de administ. u-* « *niv;* in quanto alla restituzione del prezzo si segue il dritto comune, e precisamente « la teoria nascente dalla legge Civitas 27 Dig. de *rebus creditis* (art. 8 del rescritto 19 « Settembre 1815). » Anche la suprema Corte di giustizia di Napoli ritenne copulativo il concorso di quelle tre condizioni. (**Albisinni,** *vol. 3. p. 312*).

stituzione di un censo, nella remissione di un credito, ed in tutti gli atti che eccedessero la semplice amministrazione (1). Bene inteso però che se l' amministrazione Comunale avesse utilmente speso il danaro introitato pel Comune, questo non poteva esser tenuto con *l' actio ex mutuo*, ma con l' altra *de in rem verso* (2).

---

(1) **Govio** riportato dal **Pecchio**, *ivi*. **Sabelli**, *Summa, Tom. 1. fol. 230.* Con istrumento del 12 luglio 1591 il Comune di Noia, ora Noepoli, in Basilicata, si dichiarò debitore del Duca di Monteleone nella somma di ducati 7543, e in pagamento gli accordò il dritto di esigere la prestazione di un tomolo a tomolo su tutte le terre che i cittadini avrebbero seminate da indi in poi, e perpetuamente. Questo strano contratto fu rivestito del Regio assenso ai 15 Giugno 1594. Ma la Camera della Sommaria, con sentenza del 23 Settembre 1803. e poi la Commissione feudale con altra sentenza del 21 novembre 1809, lo tenne nullo, perchè altamente pregiudizievole alla libertà de' cittadini. (**Bollettino**, *anno 1809, num. 68*). A 18 Novembre 1592 i Sindaci della Città di Paola in Calabria ulteriore cedettero a Mario Spinelli un credito di ducati ottomila, per altrettanti ricevuti ; ma non risultando che questa somma fosse ridondata a vantaggio del Comune, la Commissione feudale mise nel nulla il contratto (**Bollettino**, *anno 1810, num. 41*). Il Comune di Torella in Provincia di Molise tolse a mutuo ducati 2000 per pagare alcuni debiti. L'istrumento fu stipulato dai Sindaci il 21 Marzo 1596, ed in meno di un mese ratificato dalla università in parlamento. Il Regio assenso fu impartito dopo 19 anni, cioè nel 1615. La Commessione feudale con sentenza del 1. Marzo 1810, non ostante codesto assentimento, annullò il contratto perchè il creditore non ebbe dimostrato che i ducati 2000 di capitale, sieno stati impiegati in estinzione di debiti dell' università; ondè la mancanza della prova dell' utile impiego. (**Bollettino**, *anno 1810 N. 10*). Il Comune di Laurenzana si obbligò verso il Duca di Belgioioso nell' anno 1671, a pagare un' annua prestazione di ducati 30:00, e l'istrumento fu avvalorato di regio assenso. Ma la commissione feudale ai 27 giugno 1809 annullò il contratto perchè, contro il tenore della prammatica del 1650, si era convenuto l'interesse oltre al 5 0|0 (**Bollettino**, *anno 1809, num. 57*).

(2) *Magistratus temporales, accipiendo mutuo, nomine civitatis, non convocato consilio, obligantur ipsi in proprio ad favorem mutuantis, non autem obligant civitatem*, NISI PROBETUR VERSIO IN EIUS UTILITATEM (**Sabelli**, *ivi, fol. 86*). A questa dottrina corrisponde ancora, quella che professò la Regia Camera, siccome riferimmo con l' autorità del De Marinis, a pag. 393. Alcuni scrittori furono anche più rigorosi, poichè pretesero che i cittadini, convocati in comizio dovessero giurare sulla credenza dell' utilità del contratto; e senza che, per altro, ne rimanesse pregiudicata l' università la quale avrebbe potuto, anche dopo ottenere la *restitutio* in *integrum.* (*Muntica, De tacitis et ambiquis obligationibus, lib. 4. Cap. 8.* **Sabelli**, *ivi, fol. 372 N.* 11. **Strykio**, *luogo citato.*

§ 4.

8. Lo stato di Tapia, quello del 1741, e l'altro del 1783: valore giuridico di questi atti.

8. Scrivemmo in un altro lavoro » il Duca d'Alba, Vice-
» Re di Napoli nel 1626 incaricò il Reggente Tapia della
» formazione degli stati discussi, o, come oggi si direbbe, dei
» bilanci di tutti i Comuni del Regno, con la notizia delle
» entrate e delle spese » (1). Vivendo in gran distretta le nostre popolazioni, sì per la prepotenza dei feudatarii, e sì per la copia dei mutui e censi strumentarii, nè potendosi equamente distribuire le imposte, parve necessario liquidare i debiti, le rendite, il patrimonio e le spese annue di ciascun Comune.

Già dal 1586 al 1604 erasi usato di spedire nelle università i cosí detti *Redimitori*, incaricati di redimere, ossia liberare le università dalle molestie dei loro creditori, mettendo in regola le economie Comunali a tenore di certe istruzioni che si leggono nei registri del Grande Archivio di Napoli (2). Ma codesti provvedimenti non riuscirono giovevoli, e si pensò incaricarne il Reggente della Regia Cancelleria Signor Carlo Tapia. Costui si sommise coraggiosamente al gran lavoro, invitò le Università ed i creditori a compa-

(1) *Delle prove del Demanio e degli usi civici* (*Archivio giuridico, vol. 20 pag. 129*).

(2) **Trinchera**, *relaz. citata, pag. 285*. Può leggersi la prammatica del 30 Ottobre 1583 nel **Giustinani**, *Vol. 14, p. 208*.

rire al suo cospetto per essere intesi nelle loro ragioni, esaminò diligentemente le opposizioni delle une e degli altri, discusse i documenti, ed ammise soltanto quelli che erano convalidati dal Regio assenso (1). Da queste forme contenziose che serbò il Tapia, e dai poteri che aveva di eliminare i debiti non regolarmente costituiti, è sembrato ad alcuni, che spiegò giurisdizione, sebbene sommariamente, e che i suoi stati discussi hanno il carattere del giudicato; quindi un istrumento non potrebbe tenersi valido oggi, se non si trovasse ricordato in quegli stati, come per contro, basta che vi si trovi, perché non si debba dubitare della sua validità, non potendo cercarsi più oltre se si fosse adempito alle solennità essenziali che prescrivevano le leggi del tempo, per l'ostacolo della *exceptio rei judicatae* (2). A noi sembra però che quella grande opera non abbia altro valore, se non di un monumento storico della potenza dell' ingegno di quel Grande, e delle condizioni dei Comuni, nel tempo in cui egli pose mano al riordinamento e alla discussione dei loro stati o bilanci; nè per essersi invitati gl' interessati a presentare i documenti, alcuni ritenendosi ed altri no, consegue che si fossero fatte altrettante sentenze, poichè non ne aveva egli i poteri. Abbiamo veduto come l' opera sua fu preceduta da quella dei Redimitori, che certamente non pubblicavano sentenze; questo precedente storico è d' incontrastabile valore perchè si possa e si debba ritenere, come all' opera sparpagliata e divisa de' *Commissarii redemptionum Universitatum* si volle

(1) **Basta**, *Institutiones jurium universitatum, lib. 2, tit. 29.*

(2) « Sono reputati legittimi quei contratti che si trovano notati ed ammessi nello « stato delle Università, formato dal Reggente Tapia nel 1628 » (**Pecori**, *del privato Governo delle Università, cap. 53*). Inclina alla stessa opinione il Basta che descrive come procedè il Reggente. *Status hic, creditoribus atque Universitatibus auditis, factus fuit; ac proinde acta omnia secundum iudiciarium ordinem elaborari necesse fuit: per citationes nempe, procuratorum mandata, testium depositiones, instrumentorum aliarumque scripturarum probationes, ac similia; atque acta omnia originalia a scribis de Mandamento dictis asservantur juxta singularum Provinciarum ordinem. Eiusmet autem status Registrum Regiae Camerae Secretarius conservat* (**Basta**, *ivi, ivi*).

sostituire l'unità organica degl' indirizzi e delle idee di una mente superiore. Ma se il contenuto dello stato discusso non era sentenza, molto meno può dirsi che la omissione di un credito equivalga ad inesistenza o perdita dello stesso, quando in nessun luogo ci è avvenuto di leggere siffatta pena o decadenza.

Ei deve guardarsi principalmente lo scopo che si propose il Duca d'Alba D. Antonio Alvarez. Questo prudente Vice-re trovò il regno in gran miseria, ed i comuni oppressi, non pure dalle prepotenze dei Baroni, ma eziandio dalla malizia interessata degli amministratori, che facevano grande sperpero della cosa pubblica, non essendo ben conte le forze patrimoniali dei detti Comuni. Quindi volle che si fosse accertato lo stato vero dei patrimonii, e stabilite le somme che si potessero spendere annualmente. Senza dubbio, non si poteva ottenere questo risultamento senza l'esame dei debiti istrumentarii; ma era un esame sommario ed amministrativo, che lasciava e dovea lasciare integre le ragioni delle parti. Gl' intendimenti del Tapia e del Vicerè furono spiegati chiaramente dal Giannone con le seguenti parole: « Comandò » (Il Duca) al Reggente Carlo Tapia di perfezionare lo stato » delle entrate e dei pesi di tutte le comunità del regno, e » limitare le quantità che doveansi spendere in ciascun anno » per servizio del pubblico; ciò che tolse in gran parte a» gl' amministratori di quelle la comodità di profittarsi del » pubblico peculio (1) ».

---

(1) Giannone, *istoria civile del regno di Napoli, libro 30, capitolo 1.* Capone, *discorso sopra la storia delle leggi patrie, Volume 1. § 142.*

Molto autorevole su questo argomento è la opinione del Trinchera, perchè formatasi sullo studio di 1475 fascicoli esistenti nel Grande Archivio di Napoli, e così esprensa « Gli antichi stati discussi furono formati la prima volta al tempo del vicerè Duca d'Al« ba, il quale vedendo che l'amministrazione delle Università non procedeva regolar« mente, anzi molte di esse erano gravate di debiti, incaricò il Reggente della Regia « Cancelleria Carlo Tapia di formare uno stato delle rendite dei pesi di ciascun Muni« cipio, nel quale fosse stabilito quanto si dovesse spendere pei varii bisogni in pro« porzione degli introiti. Ciò venne eseguito nel 1627, e rimasero gli stati suddetti come

Ed è tanto infondata la opinione contraria, che gli stessi autori a cui parve arca intangibile lo stato del Tapia, tennero dover cedere a quello del 1741 e all'altro del 1783, affermando che Carlo III. ordinò discutersi novellamente gli stati delle Università, e ne fu incaricata la Regia Camera della Sommaria — che si citarono le Università ed i creditori e si esaminarono le ragioni delle parti — che la terza Ruota del Tribunale della Regia Camera diede fuori il suo stato, il quale pigliò nome di *Status discussus abbreviatus;* quindi, avvenendo che un debito si fosse registrato nello stato di Tapia, ma non in quello del 1741, o del 1783, deve ritenersi che il secondo giudicato vince il primo, o perchè l'obbligazione erasi estinta, o perchè meglio considerandosi le cose, risultò errato l'annotamento antico (1). Or, un giudicato che si possa ritogliere in esame e distruggere, non è giudicato certamente.

Il Cimaglia nel 1790 così giudicava l'opera del Tapia. Costui ebbe incarico di formare lo stato discusso di ciascuna università, vederne le imposte e i debiti, esaminare le condizioni delle vendite e delle obbligazioni, reintegrare in loro favore tutto ciò che ingiustamente si fosse distratto dal patrimonio comunale; ma « l'opera di Carlo Tapia, estesa per tutto il regno, riuscì debole assai e di poco profitto, perchè non avendo ancora alcun Vicerè parlato chiaro contro i baroni, i comuni si tacquero nel dover spiegare che la perdita

---

« norma di amministrazione fino al 1741, quando Carlo III. per bisogni cangiati delle » università, ne ordinò una nuova compilazione, e però fu formato un'altro stato nel « 1741. Finalmente nel 1783 fu ordinata la riforma dello stato dei Municipii, che prese il « nome di *stato discusso abbreviato*, e venne eseguito solamente per le università per « le quali fu stimato necessario » **Trinchera**, *relaz. citata, pag. 454.*

(1) *Hic status, utpote posterior attendendus, qui priori statui, nempe Regentis Tapiae, derogat, ut si onus aliquod in priori statu admissum sit, quod in abbreviato non legitur, minime est admittendum; at, e contra, onera in hoc admissa erunt subenda, etsi per primum statum haud admissa fuerint. Status hic abbreviatus in Regiae Camerae Archivio conservatur.* (**Basta**, ivi, ivi). « Di presente dobbiamo attendere « lo stato di cadauna Università formato dal 1740 in poi ». (**Pecori**, *ivi, ivi).* V. nota precedente.

dei loro patrimonii era l'effetto dell' avidità baronale » (1). E da questa considerazione storica risulta giustificato perchè in nessun tempo la giureprudenza della Regia Camera si tenne vincolata dallo Stato di Tapia, ed ogni volta che fu richiesta di giudicare sopra atti e contratti anteriori a quello stato, vi provvide secondo giustizia (2).

Nè la commmissione dei feudi si peritò mai di dichiarare nulli i contratti dei Comuni, per difetto di Regio assenso o per mancata prova di utile impiego, quantunque si fosse trattato di somme iscritte nello stato di Tapia, o in quello del 1741 (3).

Noi crediamo che l'errore sia dipeso dal non essersi guardato lo scopo che, prima il Duca d' Alba, e poi Carlo III. si proposero. Essi non ebbero intenzione di creare una Magistratura speciale pei Comuni, con incarico di accertare in modo coattivo, ed a pena di decadenza le loro condizioni finanziarie.

Ma ciò che pone il suggello a questa dimostrazione è il decreto del 16 ottobre 1809. Poichè i Comuni erano vessati da molti creditori, e spesso non si sapeva l' origine dei crediti, uopo era sospettarsi che erano sorti per abusi e con violenze. Diveniva giusto perciò esaminarsi i titoli. Quello stesso ordine di idee, che condusse il Legislatore a frangere i ceppi feudali doveva spingerlo a disporre un esame coscienzioso e minuto delle ragioni creditorie, perocchè sembrava che altrimenti sarebbe stata vana l' opera della rigenerazione dei Comuni, se dovessero rimanere sotto il peso opprimente dei debiti. A conciliare quindi il precetto di giustizia del *suum cuique tribuere* col principio del riscatto

(1) **Cimaglia**, *Considerazioni sui magistrati municipali, p. 112)*.

(2) **Cimaglia**, *ivi*.

(3) Leggansi le sentenze dell'8 Luglio 1809 tra Calabritto e Calabritto, 2 Novembre e 4 Dicembre 1809, 8 e 12 Marzo 1810. (**Bollettino**, *anno 1809 N. 2; anno 1810 Numero 23 e 41)*.

delle libertà comunali, fu pubblicata da Gioacchino Napoleone il 16 ottobre 1809 una legge, della quale riportiamo i seguenti articoli.

» Art. 35. I creditori dei Comuni, per mutui, per censi » di qualunque specie, e per qualunque altro contratto, nel » quale il Comune si pretende obbligato, se sono nel posses» so di esigere, perchè si trovano ammessi senza alcuna con» dizione negli antichi stati discussi, o perchè hanno a loro » favore decreti dei Tribunali competenti, continueranno ad » essere mantenuti nel dritto di esigere; e queste somme » saranno comprese fra le spese dell' Università; *salvo ai » Comuni il dritto di esperimentare le loro ragioni* innan» zi ai Tribunali competenti. «

» Art. 37. Per quei crediti, in cui vi sia il possesso di » esigere, *ma che non si trovino autorizzati dai decreti dei » Tribunali competenti passati in giudicati*, o *ammessi ne» gli stati discussi,* non si darà luogo alla loro ammessione » se non, precedente l' esibizione dei titoli presso il Consiglio » d' Intendenza, e l' esame del Consiglio stesso. »

» Art. 38. Per tutti i crediti pei quali negli antichi stati » discussi si trova provveduto che continuasse l' esazione, » ma che i creditori dovessero esibire *i documenti legittimi*, » dovranno i medesimi fra sei mesi esibire i documenti. » Scorso questo termine, i Comuni invece del pagamento » dovranno far deposito delle annualità, o dei frutti; e *se » fra sei altri mesi non saranno questi titoli esibiti*, i cre» diti si avranno per *estinti,* e non *sarà più fatto il de» posito.* »

Da queste disposizioni, raggruppate insieme, si ha che tre casi furono regolati; o che il possesso di esigere fosse appoggiato a decreti giudiziali e stati discussi; o che sia sprovvisto di codesti sussidii; o che infine si leggesse in questi stati e decreti (non sentenze) l' obbligo di esibirsi i documenti. Nel primo caso i crediti dovevano mantenersi

saldi provvisoriamente, ma era dato alla Università il dritto d'impugnarli, dimostrando la inesistenza di alcuno dei requisiti essenziali, siccome fu solita praticare ordinariamente la Commissione dei feudi, semprechè un Comune veniva per sporgere i suoi gravami; nel secondo era necessario un esame senza limitazione di tempo; nel terzo vi era la decadenza dopo un anno. Nè questa legge, consigliata dalle condizioni speciali, in cui versavano tutti i Comuni del Regno fu poscia abolita o modificata; la troviamo anzi espressamente ricordata col decreto del 27 agosto 1827, così concepito: « il decreto del 16 Ottobre 1809 intorno alla prescri-
» zione dei crediti contro i Comuni non è applicabile, quando
» l'azione di credito sia di un luogo pio in faccia all'altro
» luogo pio (1). » Onde fra privati e comuni rimase inalterata quella legge.

---

(1) *Supplemento alle leggi civili, pag. 864.*

INDICE

CAPITOLO I.

CAPITOLO II.

CAPITOLO III.

CAPITOLO IV.

CAPITOLO V.

CAPITOLO VI.

CAPITOLO VII.

CAPITOLO VIII.

CAPITOLO IX.

CAPITOLO X.

CAPITOLO XI.

CAPITOLO XII.

CAPITOLO XIII.

CAPITOLO XIV.

INDICE DEI COMUNI

Sulla cui storia si sono principalmente fatti questi studii.